

LA PROGRESSION DES DÉPENSES PUBLIQUES DEPUIS 1913

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 12 décembre 1938.

PAR

Jean Victor MAIRE

Diplômé de l'Ecole Libre des Sciences Politiques.

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. Roger PICARD, Professeur.

Suffragants : M. B. NOGARO, Professeur.

M. AFTALION, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL (V°)

—
1938

La Progression des Dépenses Publiques
depuis 1913

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA PROGRESSION DES DÉPENSES PUBLIQUES DEPUIS 1913

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 12 décembre 1938.

PAR

Jean Victor MAIRE

Diplômé de l'Ecole Libre des Sciences Politiques.

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. Roger PICARD, Professeur.

Suffragants : M. B. NOGARO, Professeur.

M. AFTALION, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL (v°)

1938



INTRODUCTION

Les Finances d'un pays sont un résumé de son activité : toutes les décisions concernant son administration, toutes les entreprises assumées dans l'intérêt général se traduisent par des dépenses; pour faire face aux charges de la collectivité, les pouvoirs publics ont recours à l'imposition des patrimoines particuliers, et la richesse publique n'est ainsi qu'un reflet de la richesse privée. L'état des finances d'un pays contient de précieuses indications sur les forces de la nation. Les Finances reflètent par les charges de la Dette Publique le legs du passé, par la mesure dans laquelle les ressources arrivent à équilibrer les dépenses, elles révèlent son état présent, enfin par les charges qui doivent être reportées sur les générations futures, elles témoignent de ce que pourra être son avenir.

Si, de tout temps, les problèmes financiers, qui témoignent de l'adaptation réciproque des charges de l'Etat aux ressources du pays, ont eu dans la vie politique une grande importance, celle-ci s'est surtout développée depuis la guerre au point d'atteindre parfois la première place parmi les préoccupations des hommes d'Etat. Cet accroissement d'intérêt des questions financières paraît tenir à leur étendue dans le temps. En France, comme dans la plupart des pays européens avant la guerre, la richesse du pays permettait de subvenir sans grandes difficultés aux charges publiques, le problème financier se résumait chaque année dans la répartition la plus équitable possible des dépenses

de la collectivité, la stabilité des conditions économiques et monétaires permettait d'envisager l'avenir avec confiance et des plans de longue durée pouvaient être établis. La guerre a augmenté brusquement l'ampleur des charges publiques. A des dépenses accrues par les besoins des hostilités, le revenu national en diminution n'a plus permis de suffire. La nécessité s'est alors fait sentir d'ajouter à l'impôt, mode normal de couverture des charges publiques, des moyens de répartition exceptionnels comme l'emprunt et l'inflation qui, nécessités par les circonstances avaient pour eux l'avantage de la commodité, mais dont l'empirisme ne laissait parfois qu'une faible place à la justice alors que leur poids sur les générations futures engageait l'avenir du pays.

La conclusion de la paix devait, il est vrai, ranimer les espoirs : le remboursement des charges de la guerre par les pays vaincus rendait possible l'assainissement des finances de la France, alors que la consolidation de la paix que devait réaliser la Société des Nations laissait espérer une réduction prochaine des dépenses de sécurité. La réalisation de ces espoirs ne manquerait pas de provoquer l'écoulement d'une longue ère de prospérité qui devait s'ouvrir par l'intense activité économique nécessitée par la reconstruction des régions dévastées. Ces espoirs furent éphémères; ils se heurtèrent à un triple échec. La détresse économique et financière de l'Allemagne dans les années qui suivirent le traité de paix devait retarder ses versements, puis anéantir même ses possibilités de paiement. La faiblesse de la Société des Nations, dont les ambitions concernant les relations entre les Etats avaient été déçues, ne permettait pas la réalisation espérée de la réduction des dépenses d'armement. Enfin la reprise éco-

nomique elle-même se trouvait limitée à l'étendue des besoins de la reconstruction : elle ne donnait pas pleinement l'effet attendu, car commençait à se faire sentir la concurrence des pays extra-européens qui avaient développé leur équipement économique au cours de la guerre et qui, loin d'être comme auparavant de fidèles clients des pays d'Europe, réussissaient à acquérir la maîtrise de certains marchés.

Les difficultés financières de la France après la guerre peuvent se résumer dans une adaptation pénible à des problèmes nouveaux. Jusqu'en 1914, la vie politique et administrative du pays s'était réglée sur des principes tutélaires qui ne se modifiaient qu'à la longue à la faveur des grands courants politiques et sociaux. La guerre a créé des besoins immédiats qui ont entraîné des bouleversements profonds dans l'économie du pays. Au lendemain de la guerre, c'est sur une économie en pleine évolution que les problèmes financiers ont dû être étudiés; ils ne manquaient pas alors de complexité : la multiplication des comptabilités et le retard dans le règlement des comptes publics rendaient malaisée la connaissance des charges de la France, alors que l'évaluation des ressources qui devaient y faire face était d'autant plus délicate qu'elle reposait, d'une part sur des paiements de nature hypothétiques et, d'autre part, sur les variations du revenu national dont on ne pouvait mesurer l'accroissement. En outre, l'instabilité monétaire augmentait la difficulté des comparaisons, tandis que les premières manifestations de la fragilité du nouvel ordre européen rendaient presque impossibles les plans de longue durée.

Cependant la stabilisation du franc à la suite de la revalorisation ou du rétablissement des autres monnaies

devait permettre de voir avec plus de clarté les problèmes français. Désormais la France avait à supporter la plus grande partie des charges de la guerre et la tâche la plus urgente était l'amortissement de la Dette Publique. Comme, par ailleurs, la sécurité de l'Europe semblait en voie d'organisation, il paraissait possible d'employer les excédents qui n'étaient pas affectés à l'amortissement à des dépenses nouvelles d'ordre intérieur.

La prospérité financière de la France ne devait pas s'étendre au delà de trois années. Lentement d'abord, puis plus durement à mesure qu'elle s'étendait, la crise économique venait diminuer l'activité et la richesse du pays. Afin de réduire le déséquilibre qu'elle apportait dans nos finances, des efforts furent tentés à partir de 1934 pour comprimer les dépenses publiques : ils devaient se heurter à l'importance prise par la Dette dans l'ensemble des charges de la France. Au contraire, de nouvelles sources de dépenses devaient bientôt apparaître; la faiblesse de la Société des Nations et l'adoption dans plusieurs Etats d'une politique d'armement devait, en effet, bientôt aboutir à placer au premier plan de nos préoccupations celles de la Défense Nationale auxquelles de fortes sommes devaient être affectées.

Malgré la dévaluation qui vint diminuer la charge de la Dette, le déséquilibre demeure entre les ressources de la France et les charges publiques : devant l'insuffisance des recettes fiscales, il est fait largement appel à l'emprunt; les limites même de la politique d'emprunt ont provoqué le recours à l'inflation.

Il n'a pas paru en proportion du cadre de ce travail de décrire toute l'histoire financière de la période d'après-guerre; la tâche était d'ailleurs inutile, car d'excellents

ouvrages ont paru sur cette question qui a fait, en outre, l'objet de nombreux sujets de thèse. Par contre, la statistique des dépenses publiques n'avait pas été systématiquement dressée. On a pensé qu'à un moment où les finances françaises avaient particulièrement besoin d'être étudiées avec précision, il pourrait être utile de rechercher, au milieu des perturbations qu'elles ont subies, parmi de multiples documents comme à travers des données insuffisantes, des évaluations proches de la vérité. C'est ainsi que dans la première partie de ce travail on a établi la progression des dépenses publiques. Afin d'atténuer le caractère particulièrement aride des données d'ensemble, on a exposé dans la seconde partie les principales causes de la progression de ces dépenses. On s'est efforcé de souligner par des comparaisons et par un bref rappel des modifications législatives les phases les plus remarquables de l'évolution de chaque catégorie de dépenses et, chaque fois que cela a été possible, on a indiqué par quelques chiffres les résultats obtenus. Enfin il a semblé qu'une telle statistique serait incomplète si elle passait sous silence les difficultés provoquées par l'accroissement des dépenses. Une troisième partie y a été consacrée. Enfin la comparaison des différentes données établies au cours de cette étude a permis d'émettre pour conclure quelques idées sur l'acuité de la crise financière que la France traverse actuellement.

Les chiffres utilisés dans cette étude ont été choisis ou établis grâce aux explications fournies par l'Administration des Finances, particulièrement sur le mécanisme de la Comptabilité Publique, ainsi que sur les indications et les conseils de la Statistique Générale de la France, auxquelles l'auteur de ce travail est heureux de témoigner sa

reconnaissance. Si, bien des évaluations ont dû, cependant, rester approximatives, la cause peut en être attribuée à l'insuffisance des documents financiers, spécialement sur les finances locales. On a pensé que, malgré leurs imperfections, les résultats donnés avaient leur intérêt; s'ils peuvent apporter quelque lumière dans la complexité du problème étudié, le but visé aura été atteint.

PREMIÈRE PARTIE

LA PROGRESSION DES DÉPENSES PUBLIQUES :
SON ÉVALUATION

CHAPITRE PREMIER

L'idée de dépenses publiques.

Au fur et à mesure que l'unité des nations s'est formée, les besoins généraux d'ordre, de sécurité et de justice vinrent à se faire sentir. Si les premières dépenses d'intérêt général furent soldées tout d'abord sur les produits du Domaine ou les revenus de la Couronne, le développement de la vie politique ne tarda pas à faire de tout citoyen un contribuable. Les procédés de contribution évoluèrent : au début, les prestations de biens et de services tenaient une place prépondérante que l'extension de l'usage de la monnaie vint réduire; le procédé de la dépense publique¹ prit au contraire une importance sans cesse plus grande. Faisant principalement appel à l'impôt, il était plus juste, car il pouvait permettre une répartition plus équitable des charges de l'Etat. La généralisation de son emploi dans les temps modernes tient sans doute à sa souplesse : l'absence de corrélation entre la nature des recettes et la nature des dépenses laisse, en effet, une grande liberté dans le choix des décisions à prendre.

Si la méthode qui assure la satisfaction des besoins généraux de la Nation et la répartition des charges publiques est fixée, si son mécanisme même n'appelle, dans

(1) Gaston JÈZE, Cours de Finances Publiques, 1930-1931, p. 43.

une vue générale que peu d'explications, il en est différemment de la notion de dépenses publiques. La dualité des termes paraît nécessiter deux sortes d'explications.

La notion de dépenses, elle-même, n'est pas d'une clarté absolue. Si dans un sens très large, on peut entendre par dépenses tous versements de sommes d'argent, on ne peut cependant dire qu'il y a « dépense » quand on se borne à un simple échange de signes monétaires. La dépense nécessite bien, en effet, une remise de monnaie, mais elle exige, en outre, que cette dernière soit faite en échange d'une prestation de biens ou de services. En conséquence, on ne peut considérer comme dépenses de simples mouvements de valeurs tels que ceux qui consistent dans le remboursement de bons ou d'emprunts à l'aide d'émissions correspondantes; il en est de même des actes de pure trésorerie. On ne pense pas plus que l'on puisse reconnaître comme des dépenses réelles — quoi qu'elles le soient souvent d'un point de vue comptable et pour les besoins du contrôle — les dépenses d'ordre qui ne sont que des versements compensés par des remboursements concomitants. On peut, semble-t-il étendre cette interprétation aux prêts remboursables dans un court délai qui constituent plutôt des mouvements de valeur ou des emplois de fonds que des dépenses proprement dites. Par contre, on devra considérer comme de véritables dépenses les prêts à fonds perdus et les prêts remboursables à très long terme; dans le premier cas il s'agit en réalité de subventions et s'il y a lieu à remboursement, celui-ci prend alors le caractère de recette accidentelle; dans le second cas, il peut s'agir juridiquement d'un prêt; mais si ce dernier est, comme cela se présente fréquemment pour les prêts de l'Etat, sans intérêt, ce prêt peut être assimilé à

une dépense puisque le prêteur devra se procurer d'autres fonds en attendant que les sommes versées reviennent en sa possession.

Les dépenses publiques présentent, en plus, le caractère très spécial d'être effectuées dans l'intérêt général. En fait c'est déjà par un caractère de finalité — celui d'obtenir des biens ou des services — que la notion de dépenses se distingue de celle de versements de sommes d'argent; c'est encore par leur but que les dépenses publiques peuvent se différencier des autres dépenses. Comme l'indique le qualificatif « public », ces dépenses doivent être effectuées dans l'intérêt de tous sans qu'on puisse en distinguer les bénéficiaires; la notion de dépenses publiques paraît ainsi apparentée à la notion d'impôt, dégagée, dans sa forme actuelle, de toute préoccupation de service rendu. En conséquence, il ne paraît pas possible de comprendre dans les dépenses publiques, soit les dépenses couvertes au moyen de taxes¹ — c'est-à-dire remboursées directement par les bénéficiaires — soit les dépenses industrielles ou commerciales dans la mesure où elles sont couvertes par des recettes correspondantes.

Ayant ainsi précisé ce qu'on pouvait entendre par dépenses publiques, il reste à définir l'étendue de la collectivité à laquelle elles s'appliquent. On croit qu'il faut comprendre parmi les dépenses publiques non seulement les dépenses de l'Etat telles qu'elles sont comptabilisées dans le budget général, mais encore les dépenses d'intérêt général effectuées par des organismes d'Etat tels que le Trésor, la Caisse Autonome d'Amortissement et le Crédit National. La plupart de ces dépenses ont, d'ailleurs, figuré certaines années au budget général. Les dépenses publi-

(1) Gaston JÈZE, Cours de Finances Publiques 1930-1931, p. 431.

ques doivent, en outre, comprendre les dépenses des départements et des communes qui ne sont, au fond, que des organes décentralisés de l'Etat et qui font partie au même titre que les services propres de l'Etat de l'armature administrative du territoire. Un exemple assez caractéristique de cette compénétration des services d'Etat et des services locaux est fourni par les dépenses d'assistance : ces dépenses sont en grande partie à la charge du budget général, elles sont centralisées en comptabilité dans les départements et effectuées le plus souvent dans le cadre communal. Dans l'état actuel de l'organisation politique, on ne peut, sans distinction, étendre les dépenses publiques aux dépenses assumées par les colonies; il s'agirait alors de dépenses impériales. Quelqu'étroits que soient parfois les liens qui unissent la métropole aux colonies, on ne peut, semble-t-il, trouver du point de vue de cette étude un intérêt général identique entre des territoires dont le degré de civilisation varie de l'un à l'autre et dont les besoins considérés comme essentiels sont le plus souvent différents. Par contre, on considérera comme dépenses publiques en raison de leur utilité nationale les dépenses assumées par la métropole en faveur des budgets coloniaux.

Telle est l'idée qui se dégage du terme de dépenses publiques, telles sont les dépenses qui seront comprises sous cette dénomination. Afin de donner une vue plus complète de la question et en raison de l'importance de certains services industriels et commerciaux déficitaires comme sources de « dépenses publiques », on donnera en appendice quelques indications sur l'évolution des principaux budgets industriels et commerciaux de l'Etat.

Ayant ainsi défini les éléments qui serviront de base au

calcul de la progression des dépenses publiques, il reste à évaluer de la manière la plus exacte possible, pendant la période d'environ vingt-cinq ans qui s'étend depuis l'année 1913, l'ensemble des dépenses publiques : c'est ce qui sera tenté au chapitre suivant.

CHAPITRE II

L'évaluation des dépenses publiques.

L'évaluation des dépenses publiques nécessite deux sortes de recherches : d'une part, la réunion des documents où figurent des chiffres exprimant le montant des différents éléments des dépenses publiques et le choix des documents fournissant les données correspondant le mieux à la notion des dépenses publiques, d'autre part, l'interprétation des sommes comprises dans ces montants et l'élimination des dépenses purement comptables et des dépenses faisant double emploi.

Les documents réunis sont de diverses sortes : les uns concernent l'Etat : budget général, comptes spéciaux du Trésor, Crédit National, Caisse Autonome d'Amortissement; les autres concernent les départements et les communes.

Pour exprimer les dépenses du budget général, on peut réunir deux sortes de données : des prévisions ou des comptes. Les prévisions de dépenses peuvent être dégagées soit du projet de loi de Finances, soit de la loi de Finances elle-même, soit enfin du montant des crédits ouverts au cours de chaque exercice que l'on trouve, depuis le 1^{er} août 1914, dans une série de tableaux publiés dans chaque exposé des motifs de la loi de Finances.

Les Crédits figurant dans les projets de loi de Finances

n'ont que la valeur d'un projet. Par contre, les crédits ouverts par la loi de finances elle-même ont plus d'intérêt : ils représentent la volonté des pouvoirs publics d'engager certaines dépenses et la mesure dans laquelle ils entendent le faire; ils ont un intérêt politique; mais ils ne donnent qu'une idée très imparfaite du montant des crédits du budget général : ils ne tiennent, en effet, aucun compte des modifications qui peuvent intervenir en cours d'exercice : suppléments de dotation, annulations et rétablissements de crédits.

L'ensemble des crédits ouverts au cours de l'exercice donne une idée très supérieure du montant des dépenses du budget général; ils montrent, en effet, sur quelles bases s'est définitivement fixée la volonté des pouvoirs publics d'assumer certaines dépenses; cependant ils ne peuvent fournir une idée exacte des « dépenses » du budget général, ils ne donnent que l'ensemble des autorisations de dépenses.

Ainsi les comptes seuls peuvent faire connaître avec précision le montant des dépenses du budget général.

Les comptes du budget général sont publiés dans deux sortes de documents : les comptes généraux de l'Administration des Finances et les projets de loi de règlement. Les chiffres qui y figurent sont les mêmes : les dépenses du budget général y sont récapitulées par ministères et par chapitres. Cependant, en raison de leur présentation, qui est la même que celle des projets de loi de finances, les projets de loi de règlement sont plus faciles à consulter; de plus de 1928 à 1936, ils donnent les dépenses par chapitres alors que les comptes généraux ne les donnent que par ministères. Ce sont les résultats contenus dans ces documents qui ont été utilisés comme base pour les dé-

penses du budget général. Il a été tenu compte, tant du budget ordinaire que du budget extraordinaire, quelle qu'en soit la dénomination : « dépenses militaires et dépenses exceptionnelles des services civils » — « budget extraordinaire » — « budget des dépenses recouvrables » — « fonds d'armement ». Il a paru, en effet, que ces divers budgets n'étaient que des démembrements du budget général et qu'ils ne devaient pas être séparés du budget ordinaire dans une évaluation des dépenses publiques.

Si les résultats du budget général rendent compte de la plus grande partie des dépenses de l'Etat, ils ne sauraient cependant en donner une idée exacte : ils doivent être complétés par les dépenses publiques effectuées par certains organismes personnalisés tels que le Trésor, le Crédit National, la Caisse Autonome d'Amortissement. Certaines de ces dépenses après avoir été assumées par le budget général en ont été extraites : telles sont les dépenses de l'amortissement contractuel effectuées par la Caisse Autonome; d'autres dépenses effectuées en général hors budget y ont été réintégrées : tels sont les versements en numéraire du Crédit National au titre des dommages de guerre qui ont été repris dans le budget des dépenses recouvrables de 1921, telles sont aussi certaines dépenses inscrites dans les comptes spéciaux du Trésor en 1935 qui figurent dans les comptes du fonds d'armement pour 1936.

En principe, les comptes spéciaux du Trésor ne décrivent que des mouvements de valeurs : les sommes qui y sont portées en dépenses doivent être compensées dans un court laps de temps par des recettes corrélatives. Il en est ainsi pour de nombreux comptes, dont les comptes de valeurs du Trésor qui retracent le mouvement des

émissions, les comptes de placement de fonds au Trésor, les comptes de cautionnement en numéraire, etc... Cependant certains compte spéciaux font exception à la règle quand ils représentent des avances à fonds perdus ou des avances remboursables après de nombreuses années, comme c'est le cas pour les comptes ouverts avant la guerre : « Avances à des Gouvernements étrangers » ou « Cession de matériel à des Gouvernements étrangers ». Depuis la guerre, plusieurs comptes spéciaux ont pris le caractère de véritables petits budgets indépendants financés par l'emprunt. Ils portent des noms divers : « Entretien des troupes d'occupation en pays étranger » (Rhénanie), « Organisation défensive des frontières » (ouvert en 1931-1932), « Perfectionnement de l'outillage national », « Défense du marché du blé » (ouvert en 1933), « Service de la retraite du Combattant », « Installation et matériel d'armement » (ouvert en 1934), etc... Ces différents comptes ont bien, par l'objet de leurs dépenses comme par la nature de leur financement, le caractère de complément du budget général; leur montant doit donc figurer dans l'ensemble des dépenses de l'Etat.

Les versements en numéraire du Crédit National au titre des dommages de guerre se rapprochent des dépenses publiques figurant dans les comptes spéciaux du Trésor, dont il a été donné quelques exemples plus haut. Le paiement des dommages de guerre devait être à la charge de l'Allemagne; le Crédit National n'avait, à l'origine, pour rôle que de permettre au moyen de l'emprunt d'anticiper les paiements aux sinistrés. Mais, en raison de la carence de la nation débitrice, il s'est agi en réalité de dépenses d'intérêt général couvertes presque exclusivement par l'emprunt. Il a semblé qu'on ne devait reconnaître, en

cette matière, le caractère de dépenses publiques qu'aux versements en numéraire, les remises d'obligations et de rentes ne présentant pas le caractère de « dépenses », mais plutôt celui d'une matérialisation de créances sur l'Etat.

Il semble utile de faire une distinction analogue en ce qui concerne les dépenses de la Caisse Autonome d'Amortissement. Les rapports sur la gestion de la Caisse relatent, en effet, deux sortes de dépenses : les unes sont, soit des dépenses relatives au fonctionnement de la Caisse, soit des charges d'intérêt, soit des dépenses d'amortissement contractuel que l'on peut assimiler à des charges d'intérêt au même titre que celles qui sont effectuées pour la dette viagère; elles présentent en tous points le caractère de dépenses publiques; les autres sont des dépenses de remboursement de bons de la Défense Nationale, d'obligations du Trésor, de rentes ou encore des dépenses résultant du rachat en bourse de valeurs d'Etat; elles sont compensées soit en partie, soit en totalité, à l'intérieur de la Caisse comme dans les autres services financiers de l'Etat, par des émissions; de telle sorte qu'elles représentent plutôt des mouvements de valeurs que des dépenses proprement dites. Cette opinion est d'ailleurs confirmée par la nouvelle présentation des opérations de la Caisse¹ qui ménage une colonne spéciale tant en recettes qu'en dépenses pour les sommes qui se rapportent à des mouvements de valeurs. Aussi, n'a-t-il été retenu comme dépenses publiques que les dépenses administratives de la Caisse ainsi que les charges d'intérêt et les dépenses de l'amortissement contractuel.

(1) Voir le Rapport sur les opérations de la Caisse Autonome d'Amortissement, année 1936, p. 94.

C'est ainsi que par un travail de rassemblement et à l'aide de certaines distinctions qui ont semblé nécessaires pour ne conserver que des dépenses véritables, on a pu évaluer les dépenses de l'Etat.

Plus approximative est l'évaluation qui a dû être établie pour les dépenses des départements et des communes. Des relevés de l'ensemble des dépenses des départements ont été publiés chaque année par les soins du Ministère de l'Intérieur jusqu'à l'année 1930. Pour les communes, des enquêtes analogues ont parues pour les années 1913, 1914, 1920, 1923 et 1929. Ces documents ont pu heureusement être complétés par la publication en 1938 d'une enquête du Ministère des Finances (Direction de la Comptabilité Publique) donnant le montant des dépenses des départements et des communes pour l'année 1934.

A l'aide de ces différentes données on a pu établir, année par année, une évaluation des dépenses publiques de la France, comprenant comme il l'a été vu plus haut les dépenses de l'Etat, des départements et des communes.

La mise en œuvre des documents mentionnés a nécessité un nouveau travail d'adaptation.

D'une part, les comptes publiés mentionnent dans leur montant des dépenses purement comptables. C'est ainsi que, dans le budget général, les dépenses groupées dans la 5^e partie « remboursements, restitutions, non-valeurs » ne correspondent, en réalité, qu'à une surestimation des recettes revenant à l'Etat. D'une autre manière, c'est aussi le cas des recettes portées aux produits divers de l'année 1935 : « prélèvement exceptionnel sur les traitements, soldes et rétributions du personnel des administrations » et « prélèvement exceptionnel et temporaire sur les dépenses publiques » (décret du 11 juillet 1935) dont l'en-

semble atteint 1.500 millions et qui représentent en fait une surévaluation des dépenses de la même valeur.

D'autre part, certaines dépenses ont trait à des versements faits entre divers organismes; elles portent des noms divers : subventions, allocations, remboursements, contingents. Les sommes qui y figurent se rapportent bien à des dépenses réelles, mais ces dépenses ne sont effectuées qu'une seule fois, alors que la comptabilité des subventions, allocations, remboursements et contingents les fait figurer : en dépenses pour le budget qui les alloue, en recettes pour les budgets bénéficiaires et aussi en dépenses pour leur emploi définitif, de telle sorte que sans tenir compte de cette remarque on aboutirait à grossir indûment le montant des dépenses publiques.

Aussi a-t-il fallu extraire, de l'ensemble des éléments rassemblés pour établir le montant des dépenses publiques, les sommes portées en recettes d'ordre dans le budget général qui correspondent : soit à des dépenses d'ordre c'est-à-dire couvertes en totalité ou en partie par des recettes correspondantes — telles les « retenues pour pensions civiles et militaires », les « recettes en atténuation de dépenses de la dette flottante » les « remboursements par divers organismes de prêts ou de dépenses faites en leur faveur » etc... — soit à des versements des départements et des communes à l'Etat — tels les chapitres intitulés « participation des communes aux dépenses du cadastre », « contribution des départements pour le payement des traitements des archivistes départementaux », les « contributions et les versements » des villes pour les « frais du service de la police », etc. — De même on a dû tenir compte des versements de l'Etat aux départements et aux communes pour certaines dépenses effectuées par ces col-

lectivités, ainsi que des mouvements de fonds entre les départements et les communes.

Telles sont les bases du travail d'évaluation qui a été nécessaire à l'établissement des chiffres relatant la progression des dépenses publiques.

CHAPITRE III

La progression des dépenses publiques.

Sur les bases qui viennent d'être indiquées, on a évalué année par année le montant des dépenses publiques. Les chiffres retenus pour les dépenses de l'Etat comprennent les dépenses publiques du budget général, des comptes spéciaux du Trésor, du Crédit National et de la Caisse Autonome d'Amortissement telles qu'elles ont été définies, c'est-à-dire : pour le budget général le montant brut des dépenses, duquel ont été retranchées les recettes d'ordre et les dépenses industrielles; pour les comptes spéciaux du Trésor le montant des comptes spéciaux relatifs à de véritables dépenses publiques; pour le Crédit National les versements en numéraire au titre des dommages de guerre; pour la Caisse Autonome d'Amortissement, l'ensemble des frais de gestion, des dépenses d'intérêts et des charges de l'amortissement contractuel. Afin de mieux faire se correspondre ces divers éléments, les dépenses budgétaires des années 1929 à 1932 ont été réintégrées dans le cadre de l'année civile, le montant des dépenses du budget général de 1929 et de 1932 étant établi pour 12 mois, compte tenu de l'étendue de ces exercices par rapport à l'année normale.

A l'aide des documents indiqués, les dépenses des départements et des communes ont pu être évaluées année

par année d'une manière approximative. Pour les dépenses des départements de 1930 à 1936, on a tenu compte de l'allure générale de la courbe qu'elles décrivent et on s'est servi des chiffres publiés pour l'année 1934 par l'enquête du Ministère des Finances. Pour les communes l'ensemble de la courbe a pu être établi à l'aide des données fragmentaires qui ont été signalées et aussi en tenant compte de l'évolution des dépenses de la Ville de Paris dont les comptes ont été publiés année par année depuis 1913. On s'est basé pour cette dernière opération sur la proportion des dépenses de la Ville de Paris dans l'ensemble des dépenses des communes pour la période considérée; cette proportion se maintient dans des limites très étroites pour la période d'après guerre, puisqu'elle atteint en 1923 : 50,2 pour 100; en 1929 : 51,4 pour 100 et en 1934 : 51,1 pour 100. Comme les chiffres donnés par les enquêtes du Ministère de l'Intérieur pour les années 1913 et 1914 ne représentaient que les dépenses ordinaires, on les a majorés du produit des centimes extraordinaires, afin de les rendre comparables aux résultats des années d'après-guerre.

On a évalué d'une manière analogue les subventions de l'Etat aux départements et aux communes.

Ces subventions sont connues avec précision pour l'année 1934 grâce à l'enquête publiée par le Ministère des Finances. Elles ont pu être évaluées pour les autres années en utilisant leur proportion (1/9,16) dans l'ensemble des dépenses départementales et communales pour l'année 1934 et en tenant compte, pour les départements de l'évolution des recettes en atténuation des dépenses d'assistance fournies par les enquêtes du Ministère de l'Intérieur de 1913 à 1930. La même méthode a servi à évaluer les subventions des départements aux communes, compte tenu

(en milliards de francs)

ANNEES :

	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
Dépenses publiques à la charge de l'Etat	4,3	9,7	21,6	28,3	39,4	44,7	43,	42,9
Dépenses publiques à la charge des collectivités locales.	1,4	1,5	2,2	3,	3,9	4,8	5,9	7,
Ensemble des dépenses publiques	5,7	11,2	23,8	31,3	43,3	49,5	48,9	49,9

ANNEES :

	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928
Dépenses publiques à la charge de l'Etat	42,8	43,7	42,8	39,2	35,5	42,	47,4	44,6
Dépenses publiques à la charge des collectivités locales.	7,7	7,5	7,1	7,8	8,4	9,1	11,3	13,6
Ensemble des dépenses publiques	50,5	51,2	49,9	47,0	43,9	51,1	58,7	58,2

ANNEES :

	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Dépenses publiques à la charge de l'Etat	47,7	57,4	58,1	57,2	56,7	52,	55,4	61,2
Dépenses publiques à la charge des collectivités locales.	16,	18,	18,6	18,8	18,6	18,5	18,6	19,7
Ensemble des dépenses publiques	63,7	75,4	76,7	76,0	75,3	70,5	74,0	80,9

de l'évolution du montant des subventions aux communes et établissements publics donné par les enquêtes du Ministère de l'Intérieur pour les années 1927 à 1930. De même l'enquête du Ministère des Finances pour l'année 1934 a servi à évaluer les contingents versés chaque année par les communes aux départements.

C'est ainsi qu'on a établi le tableau ci-contre qui permet de saisir la progression des dépenses publiques. Il a paru logique, pour la présentation de porter les dépenses objet de versements entre l'Etat et les collectivités locales aux budgets qui en assument réellement la charge.

Les résultats portés à ce tableau paraissent nécessiter des remarques de détail et des remarques d'ensemble.

Dans le détail des chiffres, certains peuvent sembler surprenants : Tels sont les sommes de 39 et 35 milliards pour les dépenses de l'Etat en 1924 et 1925 alors que ces dépenses s'élèvent à près de 44 milliards en 1922 et de 43 milliards en 1923, et qu'elles atteignent les chiffres de 42 milliards en 1926 et 47 milliards en 1927. Cette réduction s'explique pour l'année 1924 par la diminution des versements en numéraire du Crédit National; les paiements de cet organisme décroissent alors après avoir atteint leur maximum en 1923 et, par ailleurs, sont effectués pour plus de la moitié par des remises d'obligations de la Défense Nationale conformément à la nouvelle procédure de règlement inaugurée le 1^{er} avril 1923.

Pour l'année 1925 la différence s'explique aussi en partie par la diminution des versements en numéraire du Crédit National qui tombent de plus de 5 milliards en 1923 à 2 milliards en 1924 et à 980 millions en 1925; pour le reste, la différence tient à la réduction des dépenses du budget général lui-même. La suppression du budget des

dépenses recouvrables pour l'année 1925 correspond, en effet, à une diminution des dépenses portées au Ministère des Finances, dont la plus grande partie avait pour but la reconstitution de la France et le paiement d'indemnités.

L'augmentation brusque des dépenses de l'Etat en 1930 provient de l'accroissement du volume du budget général. L'exercice 1929 étant mis à part, puisqu'il a duré quinze mois, le total brut des dépenses du budget général dépasse de plus de 11 milliards celui de 1928. L'effet des nouvelles sources de dépenses créées, en 1929, se fait pleinement sentir en 1930, comme le montre l'accroissement du volume des dépenses militaires et des dépenses des Travaux Publics dans les comptes de l'Etat qui passent respectivement de 6.160 millions, et de 1.690 millions en 1928, à 10.150 millions et 3.525 millions en 1930.

Le détail des chiffres qui expriment le montant des dépenses publiques laissées, chaque année, à la charge des collectivités locales paraît appeler de moindres commentaires. Leur accroissement de 1927 à 1930 provient de l'augmentation de leurs charges économiques et sociales ainsi qu'en témoignent, par exemple, les dépenses imposées aux départements par les services d'assistance qui passent de 776 millions en 1927 à 1.098 millions en 1930¹

Plus intéressante est la comparaison de la progression des dépenses publiques de l'Etat et de la progression des dépenses publiques des collectivités locales. On voit que la progression des dépenses publiques de l'Etat s'effectue surtout pendant les années de guerre, puisqu'en 1918 ces dépenses passent au coefficient 10 par rapport à 1913, tandis que les dépenses publiques des collectivités locales

(1) Chiffres tirés des Situations Financières des Départements, publiés par le Ministre de l'Intérieur.

croissent plus lentement : pendant la même période, elles n'atteignent même pas le coefficient 3,5 par rapport à 1913. Dans les années d'après-guerre : alors que les dépenses publiques de l'Etat croissent par paliers, les dépenses publiques des collectivités locales subissent un accroissement plus continu. Il est intéressant de constater que, depuis la crise, l'effort de compression budgétaire qui apparaît dans la diminution des dépenses de l'Etat de 1933 à 1935, se retrouve plus faiblement dans la diminution très légère des dépenses locales.

Enfin considérons les résultats globaux de l'ensemble des dépenses publiques : On voit que l'on peut diviser les vingt-cinq années étudiées en périodes de progression et en périodes de stagnation : une période de progression de 5 années, s'étendant de 1913 à 1918 reflète l'accroissement des charges publiques provenant de la guerre; elle est caractérisée par l'ascension des dépenses publiques de l'Etat. De 1919 à 1926, une période de stagnation des dépenses publiques avec quelques régressions en 1923, 1924 et 1925 marque la reprise de l'activité du temps de paix. Une période de progression s'étendrait de 1927 à 1932; elle est caractérisée, au début, par l'adaptation des divers budgets à la nouvelle unité monétaire, puis dans la suite par l'accroissement des dépenses au cours des années de prospérité. De 1933 à 1935, une quatrième période marque les efforts de compression des dépenses. Enfin, déjà à partir de 1935, et surtout pour 1936, la progression reprend sur un rythme accéléré, ce qui s'explique pour l'année 1935, si l'on considère que la limite des compressions est atteinte pour le budget général, alors que les besoins de la Défense Nationale nécessitent une augmentation des dépenses

qui se traduit par l'élévation des sommes reteues dans les comptes spéciaux du Trésor.

Il paraît intéressant de rapprocher cette progression discontinue des dépenses publiques depuis 1913 des chiffres que l'on pourrait trouver pour caractériser la progression des mêmes dépenses au cours des années qui ont précédé cette période.

En prenant les chiffres de dépenses donnés par les Comptes Généraux de l'Administration des Finances, on voit que le montant brut des dépenses de l'Etat a varié lentement de 1815 à 1870. Il atteint pour la première fois 1 milliard en 1816, arrive à 2 milliards en 1855 et dépasse 3 milliards pour l'année 1870. De 1870 à 1905, les variations en sont peu importantes, le montant des dépenses de l'Etat reste aux environs de 3 milliards 1/2. Mais depuis 1906 la progression est plus marquée. En 1908 on passe à 4 milliards, en 1913 le chiffre brut des dépenses de l'Etat atteint 5 milliards. Les dépenses brutes des collectivités locales suivent elles aussi une progression presque régulière : De 218 millions en 1872, les dépenses des départements atteignent 300 millions en 1898, 400 millions en 1906 et 500 millions en 1908. Les dépenses ordinaires des communes passent de 276 millions en 1871 à 655 millions en 1892, elles dépassent 700 millions en 1896, atteignent 800 millions en 1905, 900 millions en 1909 et un milliard en 1913. La progression des dépenses des collectivités locales reflète l'accroissement du bien être et l'amélioration des conditions de vie dans les villes comme dans les campagnes. Mais, à considérer de plus près la progression des dépenses de l'Etat, les variations paraissent faibles parce qu'elles portent sur des chiffres peu élevés par rapport à ceux que la force de l'habitude finirait par faire considérer

comme normaux dans la période d'après guerre; ces variations ont pourtant leur intérêt. On peut, en particulier, y rechercher l'influence des guerres. Les dépenses de l'Etat atteignaient 930 millions en 1815, elles s'élèvent dans les trois années qui suivent le traité de Paris à 1 milliard, 1 milliard 200 millions, 1 milliard 400 millions pour retomber en 1819 à moins de 900 millions jusqu'en 1828 où elles atteignent à nouveau le milliard. De même, en 1870 les dépenses de l'Etat atteignent 3.170 millions, alors qu'elles s'élevaient à 1.900 millions en 1869; elles se maintiennent encore à 3 milliards en 1871, retombent à 2 milliards 700 millions en 1872 et n'atteignent à nouveau 3 milliards qu'en 1876. De ces constatations, on peut tirer deux conséquences : l'une, c'est que la liquidation d'une guerre, même brève comme celle de 1870, s'étend bien au delà de la fin des hostilités; l'autre, ce serait que si les guerres marquent une progression des dépenses de l'Etat, cette progression devient d'autant plus grande que l'on se rapproche de l'époque moderne où les moyens de destruction augmentent et se perfectionnent. Les guerres de l'Empire avaient duré longtemps : elles ne provoquent l'augmentation des dépenses de l'Etat que de quelques millions. La guerre de 1870 ne dura pas plus de 7 mois, elle entraîne cependant une augmentation de dépenses de plus d'un milliard. On conçoit, dans ces conditions que, après les quatre années de la grande guerre, les dépenses de l'Etat aient augmenté de près de 40 milliards. Il est vrai que, dans la période actuelle, il faut tenir compte de la dépréciation de la monnaie qui n'avait eu lieu ni en 1815, ni en 1870.

Aussi, croit-on intéressant d'établir par rapport à l'or, ce que fut la progression des dépenses publiques depuis

1913. Jusqu'ici, en effet, les sommes qui la représente ont été exprimées dans une unité qui, si elle porte constamment le même nom, est loin d'avoir toujours la même valeur, puisque en 1928, par exemple, le franc contenait moins du cinquième de son poids d'or de 1913. Pour effectuer cette transformation des chiffres donnés auparavant on a utilisé les cours hebdomadaires du kilogramme d'or fin à Paris, publiés dans le bulletin trimestriel de la Statistique Générale de la France, en se servant des moyennes annuelles de ces cours :

(valeur du kilogramme d'or fin en francs).

1913	1914	1920	1921	1922	1923	1924
3.100	3.448	10.246	8.892	8.100	10.890	12.662
1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931
14.307	21.348	17.090	17.031	17.075	17.075	17.075
1932	1933	1934	1935	1936	1937	
17.075	17.075	17.075	17.125	18.425	28.009	

L'expression de la progression des dépenses publiques en tonnes d'or donne les chiffres suivants :

1913	1914	1920	1921	1922	1923	1924	1925
1.860	3.240	4.880	5.670	6.330	4.580	3.710	3.070
1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
2.400	3.440	3.420	3.730	4.420	4.490	4.450	4.410
		1934	1935	1936			
		4.130	4.320	4.350			

On voit ainsi qu'en valeur-or les années où les dépenses publiques ont atteint les chiffres les plus élevés sont les trois années qui ont suivi la guerre, car à cette époque le franc n'avait pas encore subi la moitié de la dépréciation qui devait l'atteindre dans les années qui suivirent. Il est remarquable aussi de constater que l'année 1926 qui paraissait être une année de très fortes dépenses publiques, puisque celles-ci atteignaient en francs le chiffre de 51 milliards, est, en valeur-or, l'année la moins onéreuse. Il y a lieu cependant de tenir compte pour le chiffre donné en 1926 de l'influence de la spéculation qui a augmenté d'une manière artificielle, le prix du kilogramme d'or. Une autre constatation paraît intéressante : exprimée en or, la progression des dépenses publiques comporte sensiblement les mêmes périodes que lorsqu'elle avait été exprimée en francs. On voit seulement que la période de progression due à la guerre doit s'étendre jusqu'en 1922 au lieu de s'arrêter en 1918. Ce qui donne à la période de liquidation de la guerre une durée de quatre ans. Les autres périodes ont les mêmes limites : périodes de régression de 1923 à 1926 et de 1931 à 1934; périodes de progression de 1927 à 1931 et à partir de 1935-1936. Le chiffre donné ci-dessus pour l'année 1936 est vraisemblablement trop faible. La moyenne annuelle des cours du kilogramme d'or fin rend mal compte des variations de la valeur de la monnaie quand les cours subissent des mouvements de grande amplitude. Par ailleurs, la hausse des prix ne s'étant pas manifestée aussitôt après la dévaluation, son influence sur la progression des dépenses publiques fut loin d'être immédiate. Enfin, si, en francs, les dépenses publiques de 1913 à 1936 ont atteint près du coefficient 14, on voit qu'en or elles n'atteignent que le coefficient 2,3.

Si l'appréciation des dépenses publiques en or est plus intéressante que leur expression en francs, elle ne peut cependant que rattacher le montant annuel des dépenses au cours d'un métal dont la valeur elle-même a varié, et parfois d'une manière assez forte, comme en 1926, sous l'effet de la spéculation. Pour être plus exact, il faudrait comparer l'évolution des dépenses publiques avec l'évolution des prix de chaque genre de dépenses. A défaut d'une telle comparaison qui nécessiterait une ventilation très compliquée, on a indiqué ci-après l'évolution des prix de détail et des prix de gros; les prix de détail se rapportant aux dépenses de personnel et aux petits marchés de l'Etat et des collectivités publiques, alors que les prix de gros s'appliqueraient aux marchés importants.

	1913	1914	1915	1916	1917	1918
Prix de détail ¹ ...	98	100	120	136	163	213
Prix de gros ²	102	104	143	192	267	346
Moyenne	100	102	132	154	215	279

	1919	1920	1921	1922	1923	1924
Prix de détail	260	371	337	301	332	380
Prix de gros	364	520	352	334	428	499
Moyenne	312	445	345	318	380	440

(1) Indice des 13 articles de ménage de la S. G. F. (100 en 1914).

(2) Indice des 45 articles de la S. G. F. (100 en 1911).

	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Prix de détail	425	554	557	557	611	614
Prix de gros	561	718	630	634	623	543
Moyenne	493	631	593	595	617	578

	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Prix de détail	611	536	491	481	423	470
Prix de gros	462	407	388	366	347	405
Moyenne	536	471	438	423	385	437

En supposant que les dépenses publiques se répartissent par moitié en deux masses qui subiraient l'influence de ces indices (ce qui ne paraît pas invraisemblable, si l'on considère que le service de la dette viagère et les dépenses de personnel réunies occupent environ la moitié des dépenses du budget de l'Etat), on pourrait prendre leur moyenne et obtenir une progression des dépenses basée sur le niveau des prix :

(en milliards de francs)

1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
5,7	10,9	18	20,2	20,1	17,7	15,6	11,2

1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928
14,6	16,1	13	10,6	8,9	8,1	9,9	9,7

1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
10,3	13	14,3	16,1	17,2	18,3	19,2	18,5

Si imparfaites que soient les valeurs trouvées, elles permettent de compléter et de préciser les observations pré-

cédentes. Par rapport au mouvement des prix l'année des plus fortes dépenses publiques serait l'année 1916. Après la guerre la période de régression s'étendrait encore jusqu'en 1926 où les dépenses publiques n'atteindraient que le coefficient 1,4 par rapport à 1913. Par contre la baisse des prix qui a eu lieu depuis la crise ne permettrait de considérer qu'une seule période de progression qui s'étendrait de 1927 à 1936, les mêmes réserves que précédemment devant être faites pour cette dernière année. Constatation importante, le montant des dépenses publiques dans la période actuelle dépasserait le coefficient 2,3 pour se situer entre 3,3 et 3,4 ce qui revient à donner une idée beaucoup plus grande de la progression.

Afin de permettre la comparaison des diverses valeurs qui ont été obtenues pour représenter la progression des dépenses publiques, on a établi dans le tableau suivant trois indices représentant la progression en francs, en poids d'or et suivant le niveau moyen des prix :

INDICES DE LA PROGRESSION DES DÉPENSES PUBLIQUES.			
Années	en francs	en poids d'or	suivant le niveau moyen des prix
1913	100	100	100
1914	196	174	191
1920	875	262	196
1921	886	305	256
1922	898	340	282
1923	875	246	228
1924	825	199	186
1925	770	165	156

Années	en francs	en poids d'or	suivant le niveau moyen des prix
1926	896	129	142
1927	1 030	185	173
1928	1.021	184	170
1929	1.117	200	181
1930	1.323	238	228
1931	1.346	241	251
1932	1.333	239	282
1933	1.321	237	302
1934	1.237	222	321
1935	1.298	232	337
1936	1.419	234	325

Enfin on ne saurait considérer la progression des dépenses d'un Etat sans tenir compte des variations de sa population et de la superficie de son territoire.

Il est vrai qu'il y a, parfois, peu de corrélation entre la progression de la population de la France et celle des dépenses publiques; la période de guerre est caractéristique à cet égard :

(millions d'habitants) ¹.

1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
39.790	41.700	40.700	40.100	39.500	38.750	38.700	39.000
1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928
39.240	39.420	39.880	40.310	40.610	40.870	40.940	41.050

(1) Population résidente évaluée au milieu de chaque année. Annuaire statistique 1936, p. 13*.

1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
41.230	41.610	41.860	41.860	41.890	41.950	41.940	41.910

C'est en effet en 1918 et 1919, années de fortes dépenses publiques que la population, par suite de la guerre, atteint son plus faible montant. Par contre à la suite de la guerre, la population ne cesse de subir un mouvement ascendant; celui-ci ne saurait être utilement comparé avec la progression des dépenses. Par rapport à l'année 1913, le gain de population de l'année 1936 n'est guère supérieur à 2.100.000 habitants. Cette augmentation qui se chiffrerait à 5,7 pour 100 ne saurait rendre compte que dans une bien faible proportion de l'accroissement des dépenses.

Dans les chiffres donnés ci-dessus, il faut tenir compte, à partir de 1914, de l'apport des trois départements d'Alsace-Lorraine, auquel on doit imputer en grande partie l'augmentation de 2 millions d'habitants constatée de 1913 à 1914.

S'il est vrai que la progression des dépenses publiques est influencée par les modifications survenues dans l'étendue du territoire, on ne saurait attribuer à ce facteur une grande importance pour la période étudiée.

Le rattachement de l'Alsace-Lorraine a fait passer la superficie de la France de 536.464 à 550.986 kilomètres carrés. L'agrandissement du territoire français qui en est résulté atteint 14.522 kilomètres carrés; il représente 2,7 pour 100 de l'étendue de la France en 1913. La corrélation est donc loin d'être établie entre cette proportion et l'accroissement des dépenses publiques. D'ailleurs, si on considère le montant des dépenses de l'Alsace-Lorraine, on peut constater pour l'année 1929 (seule année pour laquelle

les enquêtes de Ministère de l'Intérieur en fournissent le montant) que les dépenses locales atteignent 783 millions, alors que les dépenses assumées par l'Etat ne représentent que 310 millions. Le total, soit 1.083 millions ne représenterait que 1/60^e environ des dépenses publiques de l'année.

On peut ainsi se rendre compte que la progression des dépenses publiques n'est pas un phénomène de pure apparence, dû simplement à des causes monétaires et à des modifications de population et de territoire, mais bien un fait qui a des causes particulières dont l'étude mérite d'être tentée ultérieurement.

APPENDICE.

La progression des dépenses industrielles de l'Etat.

Comme on l'a vu, la notion de dépenses publiques n'englobe pas les dépenses industrielles de l'Etat, dépenses effectuées dans un intérêt déterminé par le but productif du service rendu et qui sont couvertes, en grande partie au moins, par des recettes correspondantes. Cependant un examen rapide de la situation financière des services industriels paraît intéressant, si on considère que la plupart de ces services ont une place importante dans l'activité de l'Etat et que, lorsque leurs recettes ne peuvent équilibrer leurs dépenses, la couverture de leur déficit constitue une véritable dépense publique. On peut ainsi considérer la progression des dépenses industrielles de l'Etat de deux points de vue : celui de l'accroissement du volume des budgets industriels qui représente le développement de l'industrie « étatique » et celui de la répercussion de leur situation financière sur l'accroissement des dépenses publiques ; ce dernier aspect de la question est celui qui se rattache le plus directement à l'ensemble de cette étude.

On peut constater en examinant le montant des dépenses industrielles de l'Etat en 1913 et en 1936 que ces dernières ont progressé moins rapidement que les dépenses publiques : seules les dépenses des P. T. T. atteindraient en 1936 le coefficient 14 par rapport à leur montant de 1913.

La progression est moins forte pour les autres services : les Poudres atteignent le coefficient 11, les Chemins de Fer d'intérêt général le coefficient 8, les dépenses de l'Imprimerie Nationale et des Tabacs ont seulement été multipliées par 7, les dépenses des Allumettes n'atteignent pas le coefficient 6. On peut considérer cette progression comme relativement faible si l'on tient compte de la dépréciation de la monnaie. Ces résultats ressortent du tableau suivant :

Services Industriels	Montant des dépenses (en francs)				Coefficient de progression
Imprimerie Nationale.	1913	9.862.312,24	1936	63.114.974,08	7
Poudres.	—	63.288.354 »	—	701.416.191 »	11
P. T. T.	—	346.851.792,42	—	4.982.607.449,43	14
Tabacs.	—	115.192.938,08	—	832.288.779,16	7,2
Allumettes.	—	12.598.856,92	—	70.387.833,95	5,6
Chemins de fer d'intérêt général	—	1.306.693.514 »	1935	10.607.688.553 »	8

Ces chiffres sont tirés des projets de lois de règlement pour l'Imprimerie Nationale, les Poudres et les P. T. T. Ils comprennent les dépenses d'exploitation et les dépenses administratives de ces derniers services. On doit noter que les chiffres de dépenses du service des Poudres pour 1936 comprennent les dépenses relatives au service des essences; ces dernières dépenses ont été conservées, car elles manifestent l'extension des attributions du service. On a fait figurer dans le même total la somme des dépenses ordinaires et des dépenses extraordinaires. Les dépenses des Tabacs et des Allumettes ont été puisées dans les comptes en matières et en deniers de l'exploitation du

monopole des Tabacs et de l'exploitation du monopole des Allumettes; les dépenses des Chemins de fer d'intérêt général ont été tirées de la Statistique des chemins de fer français.

Du point de vue de la répercussion de l'état financier des services industriels sur les finances publiques, on peut les diviser en trois catégories : les uns sont des monopoles productifs dont les bénéfices équivalent à un impôt : tels sont les services des Tabacs et des Allumettes; d'autres sont des services industriels fonctionnant principalement avec des subventions de l'État ou exécutant en majeure partie des services rémunérés par les Administrations Publiques : c'est le cas du service des Poudres et des Offices, ainsi que de l'Imprimerie Nationale. Enfin une troisième catégorie est formée par les services déficitaires : les Chemins de Fer et les P. T. T.; cette catégorie doit être distinguée de la précédente : il s'agit de services industriels s'adressant principalement au public et susceptibles de s'équilibrer, sinon de produire des excédents; les chemins de fer n'ont pas toujours été en déficit; dans certains pays étrangers, ils fournissent même à l'Etat des ressources appréciables; les P. T. T. étaient excédentaires avant la guerre.

Voici tirés des mêmes sources que précédemment quelques chiffres sur l'évolution des excédents ou des déficits de ces différents services :

EXCÉDENTS DES MONOPOLES PRODUCTIFS.

					Coefficient de progression
Tabacs.	1913	436.340.262,22	1936	3.303.289.770,50	7,6
Allumettes.	—	32.430.430,03	—	170.126.458,44	5,3

On peut voir d'après ces chiffres que les excédents des monopoles productifs de l'Etat se sont développés dans la même proportion que leurs dépenses, puisque les coefficients de progression sont sensiblement les mêmes dans les deux cas. Il peut cependant être intéressant de remarquer que pour le monopole des tabacs, le coefficient de progression est plus élevé pour les bénéfices que pour les dépenses, ce qui ne paraît pas étonnant, étant données les améliorations qui ont été apportées dans les procédés de fabrication et de vente.

SERVICES INDUSTRIELS FONCTIONNANT AVEC UNE SUBVENTION
DE L'ETAT.

		1913	1936	Coefficient de progression
Service des Poudres	/ Volume budgétaire	63.288.354 »	701.416.191,64	11
	Avance du Trésor	12.556.237,49	92.049.650 »	
	Subvention du budget général	3.497.181,64	55.538.100,42	
	Avance et subvention	16.053.419,13	147.587.750,42	9
		1913	1936	
Imprimerie Nationale	/ Volume budgétaire	10.122.367 »	78.586.508,82	
	Produit des impressions pour le compte des Ministères et des Administrations Publiques	9.155.857,11	67.308.959,69	
	Excédents à verser au Trésor	250.054,16	15.471.534,74	

On peut constater que, pour le service des Poudres, les subventions et avances sont importantes : en 1913, elles comptaient pour près du 1/4 du volume budgétaire; en 1936, leur proportion est de 1 à 4,7. Ceci correspond d'ailleurs, à leur progression qui est de 1 à 9 alors que celle du volume budgétaire est de 1 à 11. Les chiffres donnés pour l'Imprimerie Nationale montrent que les excédents versés au Trésor ne sont que des bénéfices apparents; ils représentent seulement des mouvements de fonds entre services de l'Etat. On peut cependant remarquer que la proportion dans le volume budgétaire du produit des impressions pour le compte des Ministères et des Administrations Publiques a diminué de 1913 à 1936 : elle est passée de 9/10 à 7/8 environ, ce qui semblerait indiquer une augmentation légère des autres ressources de l'Imprimerie Nationale.

L'étude des Offices est particulièrement délicate : les documents et les statistiques sont, en effet, fort incomplets sur cette question; le rapport de M. JACQUIER¹ contient certaines indications précieuses et un essai de classification des Offices. Depuis 1936, les projets de dépenses des Offices paraissent en annexe au volume 1^{er} contenant l'exposé des motifs du budget général. Les Offices étaient peu nombreux avant la guerre : le premier en date était l'Office National du Commerce Extérieur créé en 1898. La guerre et l'après-guerre reconnurent une multiplication des Offices. Le Rapport de M. JACQUIER distingue deux catégories d'Offices : les Offices à caractère administratif et les Offices à caractère industriel ou commercial. Les premiers comprennent des établissements d'enseignement, des Musées, des Asiles, des Caisses, etc... Les Offices à

(1) Rapport général du Budget de l'exercice 1933 (Chambre).

caractère industriel ou commercial comprendraient principalement : l'Office Industriel de l'Azote, les mines de potasse d'Alsace; et les ports autonomes du Havre, de Bordeaux et de Strasbourg. Seuls peuvent être dégagés des volumes publiés en annexe aux budgets de 1936 à 1938 les chiffres suivants concernant le port autonome du Havre :

(en francs).

	1937	1938
	—	—
Total des recettes	88.892.973	85.331.781
Subsides de l'Etat, d'autres collectivités et de particuliers et recettes diverses	40.594.948	20.885.965

On peut voir d'après ces chiffres qu'il est vraisemblable que la part des subventions de l'Etat et des collectivités locales est assez grande dans les ressources du port autonome du Havre. Les renseignements manquent pour étendre ces affirmations aux autres Offices industriels et commerciaux.

On a rangé dans la catégorie des services industriels déficitaires les P. T. T. et les Chemins de fer.

Le service des Postes et Télégraphes, intégré dans le budget du Commerce et de l'Industrie, laissait apparaître d'après les comptes du projet de loi de règlement de l'exercice 1913 un bénéfice de 64,3 millions puisque ses recettes atteignaient 411,1 millions alors que ses dépenses ne s'élevaient qu'à 346,8 millions. Depuis 1923 le service des P. T. T. a été érigé en budget annexe; la complexité des comptes relatant son fonctionnement ne permet pas de se faire une idée très nette de sa situation financière. On peut

cependant affirmer que de nombreux déficits se sont accumulés jusqu'à ces dernières années; les plus récents déficits portés en comptabilité furent : celui de 1933 qui s'élevait à 41,7 millions et celui de 1934 qu'on peut évaluer à 83,7 millions. Depuis, ce budget paraît équilibré, puisque les années 1935 et 1936 se solderaient par des bénéfices de 54 et de 240 millions. On ne pense pas que l'on puisse faire absolument cas de ces chiffres : au cours de l'année 1934 les avances du Trésor s'étaient élevées à 296 millions qui devraient normalement être ajoutés au déficit apparent. Le bénéfice de l'année 1936 serait réduit à fort peu de chose si l'on tenait compte des 231 millions de dépenses de l'amortissement contractuel des obligations des P. T. T. pris en charge par la Caisse Autonome. Il ferait même place à un déficit de près de 650 millions, si l'on comptait en dépenses les 658 millions que le budget annexe devait au budget général au 31 décembre 1936 en remboursement des sommes avancées en 1936 par le budget général pour le service des pensions civiles des Agents des P.T.T. ¹. Enfin il faudrait examiner dans quelle mesure les recettes d'emprunt ne couvrent que des dépenses extraordinaires. Le budget annexe a, en effet, procédé à des émissions importantes au cours des dernières années : elles s'élevaient à 1.063 millions en 1933, 553 millions en 1934, 607 millions en 1935 et 697 millions en 1936.

La situation des chemins de fer d'intérêt général s'exprime plus clairement que celles des P. T. T. par l'état du fonds commun des grands réseaux résultant de la convention de 1921.

(1) Rapport public de la Cour des Comptes, année 1938.

SITUATION DU FONDS COMMUN DES GRANDS RÉSEAUX DEPUIS 1921
(en millions de francs).

Excédent (+) ou insuffisance (—) totale

1921	1922	1923	1924	1925	1926
— 2.002,5	— 1.138,7	— 1.097,8	— 435,8	— 574,3	+ 560,9
1927	1928	1929	1930	1931	1932
— 727,1	+ 251	— 188	— 1.783,3	— 3.100,6	— 4.109,3
1933	1934	1935	1936 ¹		
— 4.395,3	— 3.956,6	— 4.393	— 3.978		

On voit que, mises à part les deux années 1926 et 1928 au cours desquelles le fonds commun s'est trouvé en bénéfice, toutes les autres années depuis 1921 sont déficitaires. En particulier, le déficit est singulièrement important depuis 1932 puisqu'il se maintient autour de 4 milliards.

(1) Chiffre provisoire tiré de la publication « les grands réseaux de chemins de fer français », par M. R. GODFERNEAUX, 1937.

DEUXIÈME PARTIE

LA PROGRESSION DES DÉPENSES PUBLIQUES :
SES CAUSES

Le chapitre précédent a permis de montrer l'influence des guerres sur la progression des dépenses publiques. Si l'évolution des dépenses publiques reflète celle de l'activité nationale, il y a lieu de considérer les guerres comme un facteur d'une importance essentielle dans la politique d'un pays. A ce point de vue, la progression des dépenses publiques pendant la période considérée peut être attribuée à deux grandes causes : les dépenses dûes à la guerre et les dépenses de l'état de paix. Afin de donner plus de relief aux développements que l'on pourra faire, il paraît utile de fournir un bref aperçu de la progression des dépenses publiques avant 1913. En l'absence de toute documentation sur le détail des dépenses des collectivités locales, cette étude se réduira presque entièrement aux dépenses assumées par l'Etat; elles représentent, d'ailleurs, la part la plus importante et la plus intéressante des causes de la progression.

CHAPITRE PREMIER

Les causes de la progression des dépenses publiques avant la guerre.

On doit d'abord rappeler que la progression des dépenses publiques avant la guerre est relativement faible par rapport à celle qui eut lieu dans la suite. Cependant, pour l'époque, elle paraît considérable puisque de 3.747 millions en 1900, le montant des comptes généraux de l'Administration des Finances passe à 5.067 millions en 1913, augmentant de 1.320 millions en treize ans, alors que de 1875 à 1900 le même montant n'avait augmenté que de 811 millions en une période de vingt-cinq ans. En examinant d'une manière plus détaillée les principaux éléments des comptes généraux, on peut donner à cette progression quelques explications.

Tout d'abord, le service de la Dette Publique varie peu : son montant se trouvait en 1900 aux environs de 1.250 millions, il est en 1913 tout près de 1.300 millions. En prenant le montant des dépenses figurant aux Services Généraux des Ministères — montant qui paraît représenter le mieux les dépenses réelles d'un service — loin de constater une augmentation parallèle des divers services, on remarque certaines divergences : alors que le Ministère des Colonies diminue ses dépenses de 1900 à 1913, puisque celles-ci passent de 126 millions 1/2 à 103 millions, et que les dé-

penses effectuées par les Beaux Arts et les P. T. T. sont en faible augmentation, les dépenses des Ministères de l'Instruction Publique, du Commerce et de l'Agriculture subissent un accroissement d'environ 50 p. 100; les dépenses des Travaux Publics et de la Marine sont en plus grande augmentation encore; enfin trois ministères voient le volume de leurs dépenses doubler en 13 années : le Ministère des Finances (28 millions 804 en 1900, 57 millions 441 en 1913) le Ministère de l'Intérieur (73 millions 482 en 1899, 149 millions 579 en 1913) et le Ministère de la Guerre dont les dépenses passent de 664 millions 427 en 1899 à 1 milliard 262 millions 067 en 1913, représentant pour cette dernière année plus du quart des dépenses du budget.

Les principales causes de l'élévation des dépenses sont les progrès de l'instruction, l'amélioration de l'équipement économique du pays, le développement de l'assistance et l'accroissement de la puissance militaire de la France.

Un effort assez considérable a été fait, avant la guerre, pour le développement de l'instruction en France, l'accroissement des sommes qui, dans ce but, ont été dépensées par l'Etat en témoigne : Pour l'enseignement primaire ¹, les dépenses qui étaient de 108 millions en 1880 passent à 218 millions en 1900 et à près de 234 millions en 1913. Le nombre des écoles publiques s'est très sensiblement accru de 1880-1881 à 1912-1913 : il passe de 62.889 à 69.633. Le nombre des maîtres, adjoints compris, des écoles publiques et privées s'élève au cours de la même période de 122.760 à 159.982. L'accroissement du nombre des élèves paraît plus faible; dans l'enseignement public, on comptait plus de 4 millions d'élèves en 1880-1881, on en

(1) Statistiques quinquennales de l'enseignement primaire.

trouvait 4.600.000 en 1912-1913. L'évolution se manifeste dans l'accroissement de l'enseignement public laïc et la diminution de l'enseignement public congréganiste à la suite des lois de séparation. L'enseignement primaire privé se développe plus faiblement : Le nombre de ses élèves passe de près de 970.000 en 1880-1881 à un peu moins de 1.070.000 en 1912-1913.

Par ailleurs, l'enseignement public paraît s'être considérablement développé dans les écoles primaires supérieures et les cours complémentaires. Le nombre des écoles primaires supérieures publiques, de 189 en 1881-1882 passe à 443 en 1911-1912; celui des classes dites cours complémentaires passe de 291 en 1881-1882 à 1.022 en 1906-1907 (dernière statistique parue avant la guerre). Le nombre des maîtres (adjoints et auxiliaires compris) augmente dans une moindre proportion; il était de 2.576 en 1881-1882 pour les écoles primaires supérieures, il atteint 3.223 en 1906-1907; de 1.112 en 1881-1882 pour les cours complémentaires, il passe à 2.291 en 1906-1907. Le nombre des élèves croît beaucoup plus rapidement, ce qui montre l'augmentation de l'importance numérique des classes : en 1881-1882, on comptait 17.304 élèves dans les écoles primaires supérieures, en 1911-1912 ce nombre était passé à 54.342 c'est-à-dire qu'il avait plus que triplé. Pour les cours complémentaires la multiplication des élèves est encore plus considérable : de 1881-1882 à 1906-1907 seulement, on passe de 6.905 à 30.031, soit plus du quadruple. Il est intéressant de remarquer que cet accroissement est dû, pour une grande part, aux progrès de l'enseignement chez les filles : alors que le nombre des garçons fréquentant les écoles primaires supérieure passe de 13.119 en 1881-1882 à 30.986 en 1911-1912 — soit plus du double — celui

des filles passe de 4.185 en 1881-1882 à 23.356 en 1911-1912, soit plus du quintuple. L'augmentation est encore plus grande dans les cours complémentaires où le nombre des garçons, qui était de 4.560 en 1881-1882, passe à 16.523 en 1906-1907 — soit plus du triple — alors que celui des filles passe de 2.345 en 1881-1882 à 13.508 en 1906-1907, soit tout près du sextuple.

On peut ainsi mesurer quel chemin a été parcouru depuis le début du XIX^e siècle; rien n'avait alors été prévu pour l'enseignement primaire des jeunes filles. On peut aussi voir dans ces chiffres le résultat des efforts entrepris sous la Troisième République pour relever le niveau de l'instruction en France où, sous le Second Empire, le nombre des illettrés était plus élevé que dans la plupart des grandes nations civilisées.

L'effort financier réalisé avant la guerre pour le développement de l'enseignement secondaire est moins important que celui qui a été fait pour l'enseignement primaire, ainsi que le montrent les chiffres suivants concernant les lycées ¹ :

Subventions et bourses

(en milliers de francs)

		Lycées de garçons	Lycées de filles	Ensemble
<i>Année 1894</i>	{ Etat	15.468	1.367	
	{ Départements et			
	{ Communes ...	1.440	88	
	{ Total	16.908	1.455	18.363

(1) Annuaire statistique 1936, p. 28*.

		Lycées de garçons	Lycées de filles	Ensemble
<i>Année 1912</i>	Etat	20.157	3.379	
	Départements et			
	Communes ...	1.294	125	
	Total	21.451	3.504	24.955

L'augmentation des sommes ainsi dépensées ne serait que de 30 pour 100 dans l'ensemble. Il y a lieu cependant de remarquer que les versements aux lycées de jeunes filles furent plus que doublés pendant cette période de 18 ans. Le nombre des élèves subit sensiblement les mêmes variations dans les lycées de garçons : 47.889 en 1881, 53.490 en 1894, 62.879 en 1913. L'enseignement secondaire des jeunes filles se développe très fortement; le nombre des jeunes filles fréquentant les lycées et collèges était de 1.517 en 1882, il passe à 9.940 en 1894 et à 33.282 en 1913.

L'enseignement supérieur fait, lui aussi, de notables progrès de 1890 à 1914, comme on peut le voir par l'augmentation du nombre des étudiants qui passe de 16.587 à 42.037, c'est-à-dire se trouve multiplié par 2,5. Dans ces chiffres l'accroissement du nombre des étudiants étrangers est caractéristique : il passe de 1.532 en 1890 à 6.188 en 1914, témoignant du rayonnement de l'enseignement supérieur en France.

L'amélioration de l'équipement économique du pays avant la guerre est moins sensible pour les routes et les canaux, dont l'état demandait plutôt des améliorations que des extensions, que pour les chemins de fer dont la longueur des lignes s'est considérablement développée.

De 1840 à 1861 la longueur des routes nationales s'était accrue de près de 3.000 kilomètres, passant de 34.200 à 37.000 kilomètres ¹. Par contre, de 1861 à 1912, les routes

(1) Annuaire statistique 1936, p. 91*.

nationales ne gagnent en longueur qu'un peu plus de 1.000 kilomètres, atteignant en cette dernière année le chiffre de 38.341 kilomètres. Si, par suite de déclassements, le réseau routier départemental est en déclin dès avant la guerre (puisque de 22.831 kilomètres en 1892 il n'est plus que de 14.564 kilomètres en 1904) la longueur des chemins vicinaux augmente considérablement : elle était de 323.393 kilomètres en 1869, elle passe successivement à 416.975 km. en 1880, à 509.608 km. en 1900 et à 538.521 km. en 1912. Dans l'ensemble, le réseau routier français, en l'espace de 20 ans, a augmenté sa longueur de plus de 37.000 km. : passant de 539.513 km. en 1892, à 576.862 km. en 1912. Il faudrait ajouter à côté de ces chiffres les améliorations qui ont été faites sur les routes existantes en raison du développement de la circulation, et particulièrement de celle des voitures automobiles.

La longueur fréquentée des fleuves, rivières et canaux ¹ diminue de 1884 à 1913; elle passe, en effet, de 12.540 à 11.316 km. Cependant le trafic kilométrique, c'est-à-dire le nombre de millions de tonnes transportées par km., augmente et passe de 3.912 tonnes à 6.185 tonnes, ce qui n'a pas été sans nécessiter des aménagements des régions les plus fréquentées.

Les progrès du chemin de fer sont mieux traduits par les statistiques : De 1828 à 1880, la longueur des lignes exploitées ² était passée de 23 à 26.198 km.; en 1913 ce chiffre faisait place à celui de 51.662 km : le réseau ferré de 1880 à 1913 avait presque doublé. L'augmentation est due, en partie, au développement des réseaux d'intérêt local qui ne comptaient en 1880 que 2.187 km. exploités alors qu'en

(1) Statistique de la navigation intérieure.

(2) Statistique des chemins de fer.

1913 ils atteignaient 10.645 km. On retrouve l'influence de ce développement dans l'accroissement du personnel des chemins de fer. Alors que le total des agents des réseaux d'intérêt général passe de 224.099 en 1881 à 359.308 en 1913 — subissant une augmentation d'environ 50 pour 100 — celui des réseaux d'intérêt local qui n'était que de 4.697 en 1881 passe à 15.597 en 1913, soit pour ce dernier une augmentation de plus de 200 pour 100. L'ensemble de ces résultats peut être éclairé par l'augmentation du tonnage kilométrique des marchandises en petite vitesse, qui passe de 10.350 millions en 1880 à 25.886 millions en 1913, et par l'accroissement du nombre des voyageurs à 1 km. qui, de 5.863 millions en 1880, atteint 19.410 millions en 1913, soit beaucoup plus du triple.

La progression des dépenses d'assistance est particulièrement intéressante à étudier¹, elle reflète un accroissement du rôle de l'Etat.

Les dépenses des hôpitaux et hospices doublent presque : elles s'élevaient à un peu plus de 103 millions de francs en 1880, elles atteignaient 204 millions en 1912. Cette augmentation peut être attribuée autant à l'accroissement du nombre des malades, qui passe de 462.000 à plus de 775.000, qu'à celui des vieillards et infirmes hospitalisés qui de 49.000 en 1880 s'élève à plus de 75.500 en 1912.

Portant sur des sommes plus faibles, les dépenses du service des enfants assistés progressent d'une manière plus considérable puisque, de 13 millions en 1880, elles atteignent plus de 42 millions et demi en 1912. Le nombre des enfants assistés croît dans une proportion un peu plus faible : de près de 102.500 en 1880, il monte à plus de 231.300 en 1912.

(1) Annuaire statistique 1936, p. 42*.

La charge des aliénés pèse d'année en année plus lourdement sur les budgets départementaux : en 1880, on pouvait l'évaluer à plus de 16 millions et demi, en 1912, elle atteignait près de 36 millions, alors que le nombre des aliénés auxquels s'appliquaient ces dépenses passe de 40.000 en 1880 à plus de 63.000 en 1912.

Par contre, les dépenses des bureaux de bienfaisance varient peu : elles dépassaient 33 millions en 1880, elles n'atteignent pas 42 millions en 1912; le nombre des personnes secourues aurait plutôt tendance à décroître : il était d'un peu plus de 1.400.000 en 1880, il est tombé à 1.260.000 en 1912 après avoir atteint le chiffre de 1.767.000 en 1891.

A partir de 1897 viennent se joindre à ces dépenses celles de l'Assistance Médicale Gratuite qui atteignent alors plus de 13 millions; en 1912 leur montant est très voisin de 29 millions, plus du double. Le nombre des bénéficiaires passe de près de 1.900.000 en 1897 à près de 2.200.000 en 1912.

On doit également mentionner depuis 1908 l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, pour laquelle les dépenses, qui étaient de 80 millions pour cette dernière année, atteignent plus de 106 millions en 1912. Pendant le même temps le nombre des bénéficiaires est passé de près de 512.000 à plus de 644.000.

Les statistiques rendent peu compte de l'accroissement de la puissance militaire de la France, au cours des années qui ont précédé la guerre. L'effectif total de l'armée de terre n'a guère augmenté que de 100.000 hommes de 1880 à 1910, passant de 490.000 à 595.000¹. Si les dépenses du Ministère de la Guerre ont doublé de 1880 à 1913,

(1) Statistique médicale de l'armée.

puisque de 558 millions elles s'élèvent à 1 milliard 260 millions, l'augmentation est due au développement du matériel et de l'équipement militaire du territoire. Les effectifs de la Marine subissent un plus grand accroissement : ils passent de plus de 36.000 hommes en 1880 à près de 58.000 en 1912. Cette différence s'explique, car dans la marine le principe de la nation armée est d'une plus grande difficulté d'application que dans l'armée de terre.

En somme si l'on voulait concentrer autour de la progression des dépenses publiques avant la guerre, l'ensemble de ses causes, il faudrait donner un aspect général de l'activité de la France. On pourrait en grouper les différents caractères autour de trois points principaux : la France sous l'influence du progrès s'adapte et se modernise ; elle devient une grande démocratie ainsi que le témoigne le développement de l'instruction et de la législation sociale ; enfin, particulièrement à partir de 1905, elle développe sa puissance militaire, prévenue par les menaces de guerre que l'Allemagne commence à faire retentir en Europe. Du point de vue financier la gestion des affaires publiques est saine ; si quelques déficits budgétaires doivent être enregistrés, leur importance est minime car ils ne dépassent guère une cinquantaine de millions. Cette prospérité financière devait cesser avec l'ouverture des hostilités.

CHAPITRE II

Les dépenses provoquées par la guerre.

Les dépenses provoquées par la guerre se sont étendues bien au delà de la fin des hostilités. De nombreuses dépenses du temps de paix ont trouvé, en réalité, leur origine dans la guerre; il est ainsi fort difficile de limiter l'étendue des dépenses que l'on doit grouper dans ce chapitre. On a pensé, dans ces conditions, que l'on devait se borner à étudier les dépenses qui tenaient le plus directement à la guerre soit : les dépenses militaires de guerre, les autres dépenses du temps de guerre et la réparation des dommages de guerre.

1. LES DEPENSES MILITAIRES DE GUERRE.

En 1913, les dépenses militaires de la France étaient réparties entre 3 rubriques au budget du Ministère de la Guerre : troupes métropolitaines — pour une somme de 1 milliard — troupes coloniales — pour 65 millions — construction et matériels neufs, approvisionnements de réserve — pour plus de 123 millions; le total, soit 1.262 millions, ne dépassait pas de 350 millions celui de l'année 1910, malgré l'effort d'intensification de l'armement qui

était fait à cette époque. Il allait en être tout autrement à partir d'août 1914.

Les comptes généraux de l'Administration des Finances mentionnent depuis le 2 août jusqu'à la fin de l'année une somme de 5 milliards 338 millions de dépenses effectuées en France ou en territoire européen. Cette somme ajoutée aux dépenses des trois premières sections vient porter le total des dépenses du Ministère de la Guerre à 6.047 millions en 1914, soit par rapport à l'année précédente, près de 4.800 millions de dépenses nouvelles auxquelles devraient s'ajouter plus de 100 millions représentant l'augmentation des dépenses du Ministère de la Marine, ce qui fait dans l'ensemble près de 5 milliards pour les cinq premiers mois de guerre. Dans ce total les rubriques les plus importantes sont : pour 1.600 millions les dépenses de « subsistances — chauffage et éclairage », les dépenses de « remonte et réquisition des animaux » pour près de 800 millions, enfin des dépenses d'« habillement » et de « campement » pour près de 770 millions. Moins importantes sont les dépenses de la solde, qui sont inférieures à 440 millions, et les dépenses du « matériel de l'artillerie » qui se chiffrent à moins de 372 millions. L'entrée en guerre nécessitait surtout des dépenses de subsistance et d'équipement.

En 1915, les dépenses du Ministère de la Guerre s'élèvent à 15.987 millions. Pour cette nouvelle année, le chapitre le plus important a trait aux dépenses du « matériel de l'artillerie » (plus de 3 milliards 870 millions de francs) qui dépasse de plus d'un milliard le chapitre « alimentation de la troupe » qui comporte 2.467 millions de dépenses; viennent ensuite les chapitres « habillement et campement » : 2.122 millions « allocations aux militaires

soutiens de famille » et « gratifications de réforme » : 1.832 millions « solde de l'armée » : 1.311 millions. Les dépenses de guerre proprement dites commencent à prendre le pas sur les dépenses d'équipement nécessitées par l'ouverture des hostilités. Si l'on voulait faire le total des dépenses militaires pendant l'année 1915, premier exercice de guerre, en additionnant les dépenses du Ministère de la guerre et du Ministère de la Marine, on aboutirait au total imposant de 16.485,9 millions, soit, pour une masse qu'on pourrait considérer comme les dépenses militaires, plus de 3 fois le montant total des dépenses portées au compte général de 1913.

En 1916, l'évolution constatée dans la nature des dépenses est encore beaucoup mieux marquée puisqu'il existe un Ministère de l'Armement et des Fabrications de Guerre dont la presque totalité des 8 milliards 350 millions de dépenses est consacrée au matériel de l'artillerie. Dans les 13 milliards 254 millions de dépenses figurant au Ministère de la Guerre, les principaux chapitres sont : « alimentation de la troupe » pour 2.757 millions, « allocations aux militaires soutiens de famille » et « gratifications de réforme » pour près de 2.280 millions, « solde de l'armée » pour 1.586 millions, « habillement et campement » pour 1.262 millions. On constate ainsi la régression des sources de dépenses qui avaient pris le plus d'importance dans les premiers mois de guerre : En 1916, le chapitre « chauffage et éclairage » ne représente pas même 70 millions, les dépenses de « remonte » dépassent à peine 430 millions, les dépenses « d'habillement » et de « campement » diminuent de près de 1 milliard. Les dépenses du Ministère de la Marine qui n'avaient pas atteint 500 millions en 1915 montent à près de 750 millions en

1916 : les principaux chapitres sont ceux du « Service des approvisionnements de la flotte — matières et dépenses accessoires » (148 millions et demi) et des « équipages de la flotte » (100.860.000 francs). Le service des constructions navales vient ensuite pour près de 99 millions de francs, celui de l'artillerie navale ne dépasse pas 36 millions. Pour l'année 1916, le total des dépenses militaires atteindrait 22.358,9 millions soit près de 6 milliards de plus qu'en 1915.

En 1917, ces dépenses sont encore en augmentation; le seul Ministère de la Guerre, voit ses dépenses passer à 15.520,8 millions au lieu de 13.254 millions en 1916. Les chapitres les plus importants sont ceux de « l'alimentation de la troupe » : 2.941,3 millions, des « allocations aux militaires soutiens de famille » : 2.698,9 millions, de la « solde de l'armée » : 1.907,8 millions, « habillement et campement » : 1.517,8 millions, « matériel du génie » : 1.194,3 millions, « transports » : 1.014 millions, « matériel de l'aéronautique » : 1.187,2 millions. La progression des dépenses de ce dernier chapitre est très intéressante. Le chapitre existe en 1914 dans la partie intitulée « dépenses effectuées à partir du 2 août 1914 en France ou en territoire européen », il comportait alors une dépense de 60,4 millions; en 1915 son montant atteint 507,9 millions et en 1916 il n'était encore que de 660,7 millions. Cette progression rapide, surtout à partir de l'année 1916, montre l'importance croissante attachée à l'aviation avec la prolongation de la guerre. Les dépenses du Ministère de l'Armement et des Fabrications de Guerre s'élèvent en 1917 à 10.162,7 millions contre 8.356,1 millions en 1916; la source de dépenses de beaucoup la plus importante reste le chapitre intitulé « matériel de l'artille-

rie » qui entre dans ce total pour une somme de 8.084 millions. Les dépenses du Ministère de la Marine atteignent 1.059,6 millions contre 748,6 millions en 1916; les dépenses les plus importantes sont celles des chapitres « Service des approvisionnements de la flotte, matières et dépenses accessoires » qui se montent à 199,7 millions et « équipages de la flotte » qui atteignent 121,1 millions. Les dépenses du service des constructions navales sont en grosse augmentation puisqu'elles se chiffrent à 198,1 millions contre 99 millions l'année précédente. Enfin, il est intéressant de signaler l'accroissement des dépenses de l'aéronautique maritime qui atteignent 104 millions en 1917, alors qu'elles ne se montaient qu'à 20,4 millions en 1916, 3,8 millions en 1915, 1,7 millions en 1914, et qu'en 1913 le chapitre correspondant « aviation maritime » dépassait à peine un demi million. Ces quelques chiffres permettent de se faire une idée du progrès de l'aéronautique maritime en moins de trois ans et demi de guerre. Le total des dépenses militaires établi comme précédemment atteindrait en 1917 la somme de 26 milliards 743 millions de francs, soit pas très loin du double des dépenses militaires de l'année 1916.

Ces dépenses devaient augmenter encore au cours de l'année 1918. En 1918, les dépenses de guerre figurent dans un compte séparé du budget ordinaire et intitulé « Dépenses militaires et dépenses exceptionnelles des services civils ». Les dépenses du Ministère de la guerre atteignent 20.082,7 millions, ce qui représente une augmentation de plus de 4 milliard 1/2 par rapport à 1917. Voici les chapitres les plus importants : « Solde de l'armée » 3.621,4 millions, « allocations aux militaires soutiens de famille » 3.290,4 millions, « alimentation de la troupe » 2.895 mil-

lions, « matériel de l'aéronautique » 2.746,9 millions, « habillement et campement » 1.592,4 millions, « matériel du génie » 1.175,7 millions. Par contre, les dépenses du Ministère de l'Armement et des Fabrications de Guerre sont en légère diminution : 9.011,8 millions au lieu de 10.162,7 millions l'année précédente; le chapitre le plus important reste celui du « matériel de l'artillerie » dont les dépenses qui se montent à 6.490,5 millions sont en régression de près de 2 milliards par rapport à 1917. Les dépenses du Ministère de la Marine continuent leur progression; elles atteignent 1.163,9 millions contre 1.059,6 millions en 1917. Les dépenses des constructions navales se maintiennent en légère augmentation puisqu'elles atteignent 214 millions contre 198 l'année précédente. Les dépenses de l'aéronautique maritime doublent presque, puisqu'elles passent de 104 millions en 1917 à plus de 203 millions en 1918. Enfin le total des dépenses militaires atteint pour cette dernière année la somme de 30.258 millions représentant l'effort maximum fait par le pays pour continuer la guerre.

En 1919, en effet, les dépenses devaient diminuer considérablement. Si, pourtant, les dépenses du Ministère de la Guerre s'élèvent encore à 15.196,6 millions, il faut mentionner que dans ce total 1.841,8 millions représentent des indemnités de démobilisation, 2.441,8 millions des allocations aux militaires soutiens de famille, 1.803,6 millions des frais de transport; la solde de l'armée ne se monte plus qu'à 1.727,9 millions, les dépenses du matériel de l'artillerie, n'atteignent pas 950 millions, le Ministère de l'Armement est supprimé; et si les dépenses du Ministère de la Marine s'élèvent à 1.507,6 millions, il ne faut pas manquer de remarquer que sur ce total plus de 275 millions sont des dépenses d'exercice clos, c'est-à-dire se

rapportent à des dépenses concernant au moins l'année précédente. Les dépenses les plus considérables restent inscrites aux chapitres « service des approvisionnements de la flotte, 161,1 millions et « équipages de la flotte », 159,2 millions; le service des constructions navales figure encore pour 212,9 millions. Au total les dépenses militaires pendant l'année 1919 n'atteignent pas 16.705 millions.

On pourrait encore, pour avoir une vue d'ensemble des dépenses militaires de la France au cours de la guerre de 1914-1918, faire le total des sommes qui y furent consacrées chaque année depuis le 2 août 1914; on obtiendrait ainsi pour les 5 années étudiées, le chiffre de : 117 milliards 988,8 millions, ce qui représenterait plus que le total des dépenses de vingt-cinq exercices analogues à celui de l'année 1913. Si imposant qu'il soit, ce chiffre ne peut cependant donner une idée complète de toutes les dépenses occasionnées par la guerre.

2. LES AUTRES DEPENSES DU TEMPS DE GUERRE.

On peut dire, en général que tous les Ministères ont accru leurs dépenses au cours de la guerre. Cependant, pour certains, ces augmentations sont relativement de faible importance et elles ont peu de rapports avec la guerre : tel est le cas du Ministère de la Justice dont les dépenses qui s'élevaient en 1913 à 62 millions passent à 73 millions en 1918. Dans cette augmentation, moins de 3,8 millions proviennent d'indemnités du temps de guerre. De même, les dépenses du Ministère de l'Instruction Publique

passent de 336 millions en 1913 à 593 millions en 1918 sans qu'on puisse imputer sur cette augmentation de près de 260 millions plus de 90 millions aux charges résultant de la guerre. Au contraire, les dépenses de plusieurs Ministères se trouvent plus directement influencées par la guerre : c'est ainsi que dans l'augmentation des dépenses du Ministère des Affaires Etrangères, qui passent de 21,7 millions en 1913 à près de 62 millions en 1918, plus de 30 millions sont dûs à des frais de service nécessités par la guerre, parmi lesquels on doit signaler un accroissement de plus de 16 millions des dépenses secrètes. Les dépenses du Ministère de l'Intérieur passent de moins de 150 millions en 1913 à plus de 920 millions en 1918; la presque totalité de cette augmentation de 760 millions est due à la guerre; en particulier, plus de 600 millions doivent être imputés aux « dépenses d'entretien des personnes sans moyens d'existence évacuées des places fortes et des étrangers évacués sur certaines régions de l'intérieur », ainsi qu'aux « secours d'extrême urgence dans les départements atteints par les événements de la guerre ». Les dépenses du Ministère des Colonies qui se situaient environ à 100 millions en 1913 et en 1914, montent à près de 130 millions en 1915, augmentation due pour plus de 23 millions au recrutement de tirailleurs en Afrique Occidentale Française. Pour l'année 1918 où les mêmes dépenses montent à plus de 200 millions, 70 millions devront être imputés à cette dernière rubrique. De même, si l'on voit en 1915 les dépenses du Ministère du Commerce et de l'Industrie s'élever de 13 à 130 millions, il faut signaler que dans ce dernier total 120 millions ont été attribués à un fonds de roulement destiné aux acquisitions de blés et farines pour l'alimentation de la population civile. Et encore, pour les dépenses

du Ministère de l'Agriculture qui passent de 52 millions en 1914 à plus de 180 millions en 1917, il faut remarquer que pour cette dernière année, 100 millions viennent en dotation d'un fonds de roulement pour la reconstitution agricole des départements victimes de l'invasion. On pourrait encore citer les indemnités exceptionnelles du temps de guerre qui sont venues accroître les dépenses de nombreux Ministères.

On ne peut passer sous silence, à la fin de cette étude sur les dépenses de la guerre, les abus qui ont eu lieu dans la conclusion des marchés de guerre. La Cour des Comptes s'est préoccupée maintes fois de la situation exceptionnellement favorable dans laquelle se sont trouvés les fournisseurs de matériel de guerre. L'institution de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices de guerre avait bien eu pour but d'atténuer le préjudice causé à l'Etat par l'élévation des prix payés à ses fournisseurs; son application fut loin de correspondre au résultat escompté. Le principe de la révision des marchés de guerre a été adopté dans l'article 138 de la loi du 31 mai 1933 et, en vertu du décret d'application du 18 octobre 1933, un jury national a été constitué pour examiner les marchés à réviser. Le produit de la révision des marchés de guerre a été évalué à 50 millions en 1936 et à 75 millions en 1937. Les comptes généraux de l'Administration des Finances ne portent pas trace de sommes recouvrées de ce chef au cours de ces deux années. Le produit escompté n'en reste pas moins de 75 millions pour l'année 1938.

A partir de l'année 1919, on constate une diminution de la plupart des dépenses de guerre; en contre-partie de nouvelles dépenses devenaient nécessaires pour réaliser la réparation des dommages de guerre.

3. LA REPARATION DES DOMMAGES DE GUERRE.

On a déjà vu dans l'évaluation des dépenses publiques que la reconstruction des régions dévastées avait été effectuée au point de vue financier de deux manières : au moyen de dépenses budgétaires et au moyen de versements du Crédit National. On trouve dans l'annexe XIV à l'exposé des motifs du Budget de 1938 un tableau détaillé de ces différents versements. Ce tableau distingue les dommages aux personnes et les dommages aux biens. La réparation des dommages aux personnes comprend : les allocations militaires, pensions et dépenses diverses en faveur des mutilés, des prisonniers de guerre, des victimes civiles, des pupilles de la Nation, etc.; on n'y a pas inclu la retraite du combattant. La réparation des dommages aux biens se subdivise, en dommages aux propriétés privées et autres dommages.

Le total des sommes consacrées à la réparation des dommages depuis 1914 atteint 203 milliards 182 millions; c'est à peine si la réparation des dommages aux biens a nécessité le versement d'une somme plus forte que la réparation des dommages aux personnes puisque l'une atteint 103.075 millions et l'autre 100.107 millions.

En considérant année par année le montant total des sommes versées de 1914 à 1936 on ne peut voir dans la réparation des dommages de guerre une cause de progression des dépenses publiques que pour les années de guerre et pour celles qui suivent immédiatement la cessation des hostilités. A partir de 1923, il faudrait plutôt la considérer comme une cause de régression des dépenses

publiques, puisque le total des paiements diminue progressivement de 17 milliards 375 millions en 1922 à 5 milliards 838 millions en 1936, ainsi qu'on peut s'en rendre compte par les chiffres suivants (en millions de francs) :

<i>Années :</i>	1914 à 1919	1920	1921	1922	1923	1924
Total des dommages.	27.969	17.756	22.277	17.375	14.953	10.497

<i>Années :</i>	1925	1926	1927	1928	1929-30	1930-31
Total des dommages	9.340	9.153	9.599	8.349	8.619	7.652

<i>Années :</i>	1931-32	1932	1933	1934	1935	1936
Total des dommages	7.962	6.122	7.371	6.318	6.034	5.838

Si l'on comparait les versements pour dommages aux personnes, aux versements pour dommages aux biens, on pourrait remarquer que les versements pour dommages aux personnes sont beaucoup plus forts pendant les années de guerre que les versements pour dommages aux biens. Cette différence s'explique si on pense que pour réparer la plupart des dommages aux biens, qui avaient eu lieu dans les régions envahies, il fallait attendre la fin des hostilités. Au contraire, dans les années qui suivent la guerre, alors que les dommages aux biens progressent très rapidement pour décroître ensuite de manière continue, les dommages aux personnes restent sensiblement à la même valeur; ils auraient même plutôt tendance à s'accroître de 1927 à 1933. Ce mouvement s'explique par la nature des versements pour dommages aux personnes

qui consistent en allocations, en rentes viagères, en pensions etc...; les chiffres qui suivent le montrent (en millions de francs) :

<i>Années :</i>	1914 à 1919	1920	1921	1922	1923	1924
Dommages aux personnes .	19.112	4.672	4.503	3.194	2.490	2.465
Dommages aux biens	8.855	13.084	17.774	14.181	12.463	8.032

<i>Années :</i>	1925	1926	1927	1928	1929/30	1930/31
Dommages aux personnes	4.070	4.215	4.820	5.227	5.319	5.569
Dommages aux biens	5.270	4.938	4.779	3.122	3.300	2.083

<i>Années :</i>	1931-1932	1932	1933	1934	1935	1936	Totaux
Dommages aux per- sonnes .	6.118	4.684	6.142	6.012	5.837	5.658	100.107
Dommages aux biens.	1.844	1.438	1.229	306	197	180	103.075

Ces chiffres appellent d'ailleurs quelques réserves : si, pour les dommages aux personnes, ils représentent des sommes versées en numéraire, chaque année, au titre du budget général, pour les dommages aux biens (ainsi que nous l'avons vu au moment de l'évaluation des dépenses publiques) deux procédés de versement ont été employés par le Crédit National à partir de 1923; des remises d'obligations de la Défense Nationale venant se joindre aux paiements en numéraire. Si l'on ajoute que le Trésor se libéra lui aussi en partie par des remises d'obligations de la Défense Nationale et des remises de rentes, on voit que

le total des versements ainsi établi est inférieur à celui qui a été retenu dans le montant des dépenses publiques proprement dites, la remise d'obligations ou de rentes pouvant être considérée comme un ajournement de la dépense publique si ces valeurs ne sont pas amortissables, ou comme un mode de versements échelonnés dans le cas contraire. Cependant, comme les paiements en rentes ne sont véritablement importants que pour les années 1922, 1923, 1924 et 1925 où ils atteignent successivement 445, 389, 233 et 123 millions que, pour les autres années, ils ne dépassent pas 71 millions (en particulier de 1929 à 1936, ils sont constamment inférieurs à 55 millions) et que par ailleurs, les remises d'obligations de la Défense Nationale varient à peu près exactement comme le montant des versements en numéraire, on peut se rendre compte que les chiffres fournis ci-dessus donnent une idée relativement exacte des causes de la progression.

Afin de permettre de saisir la rapidité de la reconstruction des régions dévastées, on a rassemblé les chiffres suivants, tirés des « Renseignements statistiques relatifs aux contributions directes et taxes assimilées » ¹ pour quelques départements atteints par l'invasion.

Nombre de propriétés bâties.

	1913		1919		1924	
	maisons	usines	maisons	usines	maisons	usines
Ardennes.	82.811	2.405	42.882	1.653	68.494	2.247
Nord	461.403	7.768	228.563	3.517	433.206	7.398
Meuse	77.839	946	34.225	546	53.776	940
Aisne	154.094	2.374	27.051	376	93.339	1.423

(1) Publication du Ministère des Finances.

	1926		1935	
	maisons	usines	maisons	usines
Ardennes	73.496	3.013	79.993	3.518
Nord	449.602	6.559	486.277	8.522
Meuse	58.910	927	64.507	1.342
Aisne	119.069	4.418	146.810	4.987

On voit d'après ces chiffres que, sauf pour les Ardennes, plus de la moitié des maisons et usines avaient été détruites; le département de l'Aisne avait particulièrement souffert puisqu'il ne lui restait même plus le 1/5^e de ses maisons et le 1/6^e de ses usines. En 1924, l'œuvre de reconstruction était déjà très sérieusement entamée, en 1926 elle n'était pas loin d'être terminée, comme en témoigne la faiblesse des accroissements que l'on constate de 1926 à 1935.

On peut signaler que l'application de la loi du 17 avril 1919 a donné lieu à l'attribution de dommages très exagérés. La loi du 2 mai 1924 a eu pour but de renforcer la procédure d'examen des dommages signalés. Elle a, de plus, admis la révision de toutes les indemnités supérieures à 500.000 francs. En vertu de cette dernière loi, le Trésor a pu récupérer dans les années qui suivirent des sommes variant entre 20 et 40 millions. Pour les dernières années les versements sont de l'ordre de quelques millions.

Si dans les premières années de l'après-guerre, l'effort financier porta surtout sur la réparation des dommages de guerre, on ne devait pas tarder à voir réapparaître les facteurs de progression des dépenses publiques propres à l'état de paix.

CHAPITRE III.

La progression des dépenses du temps de paix

Dans le chapitre précédent, on a pu fournir quelques détails et quelques explications sur les dépenses provoquées par la guerre. Il n'a été possible de citer que les principales sources de ce genre de dépenses, car les effets de la guerre se sont fait sentir longtemps après la conclusion de la paix. Aussi, les dépenses de l'état de paix étant mélangées parfois en comptabilité avec des dépenses représentant des charges de la guerre, on trouvera dans ce chapitre quelques compléments aux indications qui ont été données au chapitre précédent. On verra en particulier dans les chiffres cités pour retracer l'évolution de la dette viagère ceux qui correspondent aux pensions de guerre et à la retraite du combattant. Cependant, à cette réserve près, les développements de ce chapitre ont trait aux dépenses de l'état de paix : dépenses de personnel, pensions et retraites, dépenses d'instruction, dépenses d'équipement économique, dépenses d'hygiène et d'assistance, dépenses provoquées par la crise et dépenses militaires. La dernière partie de ce chapitre fournira quelques explications de la progression des charges de la dette publique depuis la guerre; on a pensé, en effet, qu'en cette matière, on ne pouvait isoler la période de guerre de l'après-guerre.

Cette étude a pu être faite à l'aide des chiffres de dépenses publiés dans les projets de lois de règlement, complétés par les chiffres des dépenses effectuées hors budget — spécialement pour la dette viagère. Il faudrait, pour avoir une vue plus complète de la question, pouvoir tenir compte également des dépenses des collectivités locales.

Ce dernier travail paraît malheureusement très malaisé dans l'état actuel de la documentation : les enquêtes du Ministère de l'Intérieur sur la situation financière des départements et des communes ne fournissent de précisions que sur les dépenses d'assistance; l'enquête publiée par le Ministère des Finances pour l'année 1934 est plus détaillée, elle mentionne les principales masses de dépenses des budgets locaux; s'il est regrettable qu'elle doive souvent s'en tenir à des rubriques très générales telles que celle de « travaux et acquisitions extraordinaires » qui caractériserait la principale source des dépenses communales, les indications que l'on y trouve, en particulier sur les dépenses départementales, seraient suffisamment précises pour éclaircir la question, si malheureusement les renseignements analogues ne manquaient pour les années d'avant-guerre, ce qui rend toute comparaison impossible.

Malgré ces difficultés, on essaiera pour la période d'après-guerre de dégager les principales causes de dépenses publiques tenant à l'état de paix. L'étude sommaire qui a été faite précédemment sur la période d'avant-guerre a permis de se rendre compte, que, à cette époque, les principales sources de progression des dépenses étaient dues au développement de l'instruction, à l'amélioration de l'équipement économique du territoire, aux progrès de l'assistance. Pour la période d'après-

guerre, on pense qu'à l'étude de ces différentes causes, qui reprendront leur influence, il sera bon de joindre quelques indications sur la progression des dépenses de personnel ainsi que sur la progression de la dette viagère qui, bien qu'elles correspondent en partie à une adaption des traitements et des pensions à la hausse du coût de la vie, apparaissent comme nécessaires ne serait-ce que pour montrer la part qu'elles ont eu dans la progression nominale des dépenses publiques. Il semble aussi intéressant de donner quelques chiffres montrant l'influence de la crise particulièrement sur l'accroissement des secours de chômage.

1. LA PROGRESSION DES DEPENSES DE PERSONNEL.

L'étude des dépenses de personnel est très délicate, en raison de l'insuffisance des documents statistiques. Jusqu'à l'année 1938 les dépenses de personnel avait été disséminées sans ordre apparent dans le budget général et, si les règles de la comptabilité publique exigent qu'elles se trouvent mentionnées dans des chapitres différents des dépenses de matériel, il paraissait très difficile d'en faire la ventilation. Quelques essais en ont, cependant, été tentés. C'est ainsi que l'on trouve dans le rapport de M. BOKANOWSKI sur le budget de l'exercice 1922 la comparaison des dépenses des traitements et indemnités des fonctionnaires civils, des agents et ouvriers de l'Etat, aux dates du 1^{er} juillet 1914 et 1^{er} janvier 1922 (milliers de francs).

Catégories.	1 ^{er} Juillet 1914			
	Traitements	Indemnités.		Traitements et Indemnités.
		résidence et charges de famille.	autres.	
Titulaires	758.559	16.524	47.781	822.864
Auxiliaires ...	23.208	51	562	23.821
Ouvriers	141.961	»	4.085	146.046
Total	923.728	16.575	52.428	922.731

Catégories.	1 ^{er} Janvier 1922			
	Traitements	Indemnités.		Traitements et Indemnités.
		résidence et charges de famille.	autres.	
Titulaires	2.565.311	214.644	250.048	3.030.003
Auxiliaires ...	374.806	40.113	13.543	428.462
Ouvriers	520.880	21.016	17.778	559.074
Total	3.460.997	275.773	281.369	4.018.139

Dans ce tableau, il faut tenir compte de la présence dans la rubrique « ouvriers » du personnel des services industriels et principalement des manufactures de l'Etat dont les dépenses n'ont pas été comprises dans les dépenses publiques. Cependant, les résultats que l'on peut tirer de ce tableau ne varieraient pas si l'on retirait en 1914 les 146.046 milliers de francs versés aux ouvriers, ainsi qu'en 1922 la somme de 559 millions; on obtiendrait un total de 846 millions en 1914 et de 3.459 millions en 1922; de toutes façons on constaterait que les dépenses de personnel ont plus que quadruplé en huit ans. Compte tenu de cette remarque on verrait également que les dépenses de personnel représentaient une proportion beaucoup plus forte du total des dépenses publiques assumées par l'Etat en 1914 qu'en 1922 (19,5 p. 100 et 7,9 p. 100). Cette différence s'explique par la progression considérable de l'ensemble des dépenses publiques depuis le 1^{er} juillet 1914 jusqu'en 1922 et il n'est pas malaisé de voir par les chiffres qui ont été donnés sur les dépenses de guerre que cette progression est due pour une très grande part à l'accroissement des dépenses de matériel. Elle s'explique surtout si on considère que l'augmentation des fonctionnaires de 1914 à 1918 est loin d'être proportionnelle à l'accroissement des charges de l'Etat, puisque d'après le rapport général sur le Budget de 1922 le total des fonctionnaires qui s'élevait à 543.271 en Juillet 1914 ne passerait qu'à 690.938 en 1922. Quant à la hausse des traitements, l'indice établi par M. RIVET¹ passerait de la base 100 en 1914 à 314 en 1922, suivant sensiblement l'indice du coût de

(1) M. Raymond RIVET, La statistique des fonctionnaires, Journal de la Société de statistique de Paris, Mars 1933.

la vie à Paris (base 100 en 1914) qui s'établirait à 338 au début de 1921 et à 291 au début de 1922.

Un nouvel essai de groupement des dépenses de personnel a été réalisé dans le projet de budget de 1938; sur un total de crédits proposés de 52.179,5 millions, on voit figurer les crédits de personnel pour 13.700 millions soit 26,2 pour 100 de l'ensemble des crédits. Afin de donner une idée plus nette de la répartition des dépenses de personnel entre les différents Ministères, on en a fait le classement par ordre d'importance décroissante :

(en millions de francs)			
Guerre	2.888,8	} personnel militaire ..	5.560,9
Marine	1.133,5		
Défense des territoires d'outre-mer.	815,7		
Air	722,9		
Education nationale	3.477,2	} personnel enseignant.	3.608,3
Enseignement technique	131,1		
Finances			2.453 »
Colonies	412 »		
Travaux publics	388,7		
Intérieur	302,5		
Justice	264,5		
Agriculture	208,7		
Affaires étrangères	150,3		
Travail	95,5		
Pensions	91 »		
Commerce et industrie	34,8		
Beaux Arts	33,5		
Marine Marchande	24,9		
Santé Publique	23,5		
Présidence du Conseil	7,2		

Il faut signaler que es chiffres ne comprennent pas les dépenses du personnel des P. T. T. (budget annexe depuis 1923), ce qui est d'ailleurs normal, étant donnée la

définition des dépenses publiques qui a été retenue. Ils ne comprennent pas non plus les dépenses du personnel des chemins de fer (service industriel).

On voit que la répartition des dépenses de personnel est très inégale : sur 13.700 millions, le total des dépenses effectuées pour le personnel militaire, le personnel enseignant et le personnel des finances atteint 11.622 millions, c'est dire qu'il reste à peine plus de 2 milliards pour l'ensemble des 13 autres Ministères ou services. On peut donner quelques explications complémentaires pour le Ministère des Colonies dont, sur 412 millions, 384,5 millions proviennent des dépenses des troupes coloniales. On a cru bon de séparer nettement, comme il l'a été fait dans le budget, les dépenses militaires des Colonies de l'ensemble des autres dépenses militaires étant donnée la différence de leur objet, ainsi qu'on l'a indiqué lors de l'évaluation des dépenses publiques. Aux dépenses des différents Ministères, on a rattaché les dépenses faites pour l'Alsace-Lorraine, leur distinction ne présentant ici aucun intérêt en l'absence de toute possibilité de comparaison avec la période d'avant-guerre.

Pour avoir une idée plus exacte des dépenses de personnel, on devrait normalement ajouter au chiffre de 13.700 millions le montant des dépenses de personnel des départements et des communes, connu grâce à l'enquête du Ministère des Finances; pour l'année 1934 les dépenses de personnel des départements atteignaient 406,4 millions; les dépenses des communes de plus de 5.000 habitants se chiffraient pour le personnel communal (traitements, salaires, indemnités, etc.) à 1.702,2 millions, pour les allocations et indemnités accordées aux fonctionnaires de l'Etat et des départements à 158 millions, soit un total

de 1.860 millions, ce qui représenterait pour l'ensemble des communes une somme d'environ 2.450 millions, si l'on tient compte du rapport des dépenses des communes de plus de 5.000 habitants au total des dépenses des communes. On pourrait ainsi dire que pour la période 1934-1938 le total des dépenses de personnel s'élèverait pour l'ensemble des organismes publics à plus de 16 milliards 1/2 sur un total de dépenses publiques qui se tiendrait aux environs de 80 milliards, c'est-à-dire qu'on pourrait sans trop de risques d'erreur dire que les dépenses de personnel représenteraient environ le 1/5 du total des dépenses publiques, chiffre qui paraît très vraisemblable si on considère que la proportion des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses des collectivités locales est beaucoup plus faible que la proportion que l'on trouve pour l'Etat; ce qui s'explique aisément par le grand nombre des fonctionnaires de l'Etat qui assument des services locaux et par la prise en charge par l'Etat de certaines dépenses des fonctionnaires locaux (instituteurs, fonctionnaires des préfectures, police, etc....).

Enfin, grâce aux renseignements fournis par la Statistique générale de la France, on peut donner des évaluations de l'ensemble des dépenses de personnel de l'Etat, des départements et des communes (chiffres comprenant les dépenses de personnel des P. T. T., mais non celles des chemins de fer).

(En milliards de francs)

1913	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	
1,95	5,9	7,3	7	7,5	7	8,2	9,6	11	
1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
12,1	15	16	17,5	17,5	17	15,5	14	14	17

Dans ces chiffres il faudrait tenir compte de l'accroissement des dépenses de personnel occasionné par le rattachement de l'Alsace-Lorraine. On observerait ainsi que par rapport à 1913 les dépenses de personnel n'auraient pas dépassé le coefficient 8 alors que les dépenses publiques auraient atteint le coefficient 15. En tenant compte également du fait que ces chiffres représentent pour partie des dépenses de personnel de services industriels on trouverait que les dépenses de personnel d'après les chiffres indiqués ci-dessus représentaient environ 30 pour 100 des dépenses publiques en 1913 et seulement 20 pour 100 environ en 1938. Ces proportions doivent bien entendu être considérées comme purement indicatives puisqu'elles ne reposent que sur des évaluations. On voit que les proportions calculées à l'aide de ces derniers chiffres ne concordent pas exactement avec celles qui ont été trouvées ci-dessus pour les années 1914 et 1922; les premières étaient beaucoup faibles, ce qui n'est pas étonnant si l'on se rappelle que l'on avait dû retrancher brutalement les salaires des ouvriers pour tenir compte des paiements effectués pour les services industriels. Les dernières proportions paraissent plus près de la réalité tout en restant encore approximatives. Cependant pour la question présente, il est très intéressant de remarquer que soit de 1914 à 1922, soit de 1913 à 1936 la progression des dépenses de personnel est toujours très inférieure à celle des dépenses publiques et que leur proportion dans l'ensemble des dépenses publiques est toujours inférieure à celle d'avant-guerre. Ainsi, si la progression des dépenses de personnel a influé sur celle des dépenses publiques on peut dire que son influence peut être considérée parmi les moindres. Ceci s'explique d'ailleurs aisément si l'on

considère que le nombre des fonctionnaires a relativement peu augmenté et que la hausse des traitements a été plutôt en retard sur la hausse du coût de la vie, surtout pendant la période 1914-1930 et depuis 1937.

Les quelques données que l'on possède sur le nombre des fonctionnaires (y compris les P. T. T. mais non compris les chemins de fer) fournissent les chiffres suivants ¹.

(en milliers)							
Fonctionnaires de l'Etat	Civils	1914	1922	1924	1932	1935	1937
	(Titulaires, Auxiliaires, Ouvriers)	470	595	545	600	570	600
	Militaires de Carrière	160	—	—	190	—	210
Fonctionnaires des départements et des Communes		200	215	225	250	—	—
Total		830			1.040		

On voit que l'augmentation du nombre des fonctionnaires serait d'environ 230.000 de 1914 à 1937 (en supposant que le nombre des fonctionnaires locaux n'ait pas augmenté depuis 1932). Cette augmentation est importante du point de vue économique; dans une population active passant seulement de 13,2 millions en 1911 à 13,7 millions en 1931, la proportion des fonctionnaires passe de 6,2 à 7,5 pour 100; mais du point de vue financier l'accroissement relativement modéré des traitements limite étroitement son importance par rapport à l'accroissement des autres sources de dépenses publiques; en effet, l'indice de hausse des traitements (indemnités non comprises) tiré du rapport de 1931 ² sur les traitements des fonctionnaires a subi les modifications suivantes :

(1) Chiffres communiqués par la Statistique Générale de la France.
 (2) Extrait du Journal Officiel du 24 novembre 1931.

		1911	1921	1931
Indice des traitements	{ Paris	100	234	586
	{ Autres villes	100	258	666
Indice du coût de la vie	{ Paris	100	337	611
	{ Autres villes	100	374	613

L'enquête de 1936³ montre qu'au 20 juin 1936, sauf pour les traitements inférieurs à 15.000 fr. qui avaient conservé la même valeur, tous les traitements se trouvaient en diminution par rapport à l'année 1930. Le coût de la vie était lui aussi en baisse puisque, pour l'année 1936, malgré sa recrudescence de hausse à la fin de l'année, il n'était qu'à 470 pour Paris et 434 pour les autres villes. Depuis 1936 la hausse des traitements a été réalisée par la suppression des prélèvements sur les traitements et par l'octroi d'indemnités de vie chère. Si le bénéfice de ces dispositions a été réel pour les petits traitements, on ne saurait en dire autant des traitements moyens et gros dont le relèvement est loin d'être proportionnel à l'augmentation du coût de la vie.

2. L'EVOLUTION DE LA DETTE VIAGERE.

L'étude de la dette viagère vient normalement compléter et suivre les quelques indications qui ont été données sur les dépenses de personnel.

Avant la guerre, la dette viagère de la France était constituée à peu près uniquement par les retraites des anciens fonctionnaires; dans les années de guerre et d'après guerre elle s'est accrue de sommes considérables par suite de l'attribution de pensions aux invalides de guerre et à leurs

(1) Extrait du Journal Officiel du 20 novembre 1936.

ayants-cause, ainsi qu'aux anciens combattants. En étudiant la répartition des dommages de guerre, certains chiffres globaux ont été donnés sur la réparation des dommages aux personnes; on pense qu'à l'aide des indications qui vont suivre, ils seront complétés utilement. On se trouve ainsi amené à étudier successivement l'évolution du régime des pensions civiles et militaires avant et depuis la guerre, le régime des pensions de guerre et enfin la législation de la retraite du combattant.

La notion même de pension, qui consiste en l'obligation assumée par l'employeur de contribuer par des versements fixes à assurer l'existence de ses employés durant leur vieillesse ou à les indemniser d'une invalidité résultant de l'exercice de leurs fonctions, est une notion récente. Sous l'ancienne monarchie, les pensions avaient uniquement le caractère de récompenses personnelles ou de faveurs privées; le droit à pension n'existait ni pour les militaires, ni pour les civils. Ce droit fut reconnu par l'Assemblée Nationale en 1790, mais il ne devait s'exercer effectivement que dans le courant du XIX^e siècle. Les principales lois qui les organisèrent furent celles du 11 et 18 avril 1831 pour les militaires de l'armée de terre et de l'armée de mer, et celle du 9 juin 1853 pour les fonctionnaires civils. Ces lois étaient encore en vigueur à la veille de la guerre et n'avaient jusqu'alors subi que peu de modifications (toutefois il y a lieu de souligner que toutes les modifications ont joué en faveur de l'amélioration de la situation des pensionnés).

Les lois de 1831 ouvraient le droit à pension d'ancienneté après 30 ans de services pour les officiers de l'armée de terre et après 25 ans de services pour les officiers de marine ou des colonies ainsi que pour tous les militaires

non officiers. La quotité de la pension était différente suivant le grade de l'intéressé deux ans avant sa mise à la retraite; elle comportait pour chaque grade un maximum et un minimum entre lesquels elle variait au moyen d'une annuité correspondant aux années de services supplémentaires. Ces pensions étaient entièrement à la charge de l'Etat, sauf pour les officiers qui subissaient une retenue de 5 pour 100 de leur solde.

La loi de 1853 distinguait les fonctionnaires des services sédentaires qui ne pouvaient obtenir leur retraite qu'à l'âge de 60 ans et après 30 ans de services, des fonctionnaires des services actifs qui dès l'âge de 55 ans et parfois de 50 ans (pour les douaniers et les forestiers) pouvaient avoir leur retraite après 25 ans de services. La base de la pension était le traitement moyen des 6 dernières années d'activité, le minimum étant la moitié du traitement moyen et le maximum variant suivant la situation. Des pensions d'invalidité étaient accordées aux fonctionnaires réformés par le Ministre et à ceux qui étaient atteints d'infirmité grave résultant de l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour l'invalidité résultant d'un acte de dévouement ou d'un accident en service commandé. Sous certaines conditions les veuves et les orphelins de fonctionnaires pouvaient obtenir des pensions. Depuis le vote de ces lois jusqu'en 1914, le nombre des pensionnés civils et militaires et le montant des pensions n'ont cessé de croître dans de très grandes proportions, ainsi que le montrent les chiffres suivants provenant des comptes généraux de l'Administration des Finances :

PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES.

	1832	1835	1840	1845	1850	1855
Nombre des parties prenantes (en milliers)	137	132	119	105	93	112
Montant des pensions (en millions de fr.)	50	52	51	47	45	64
	1860	1865	1870	1875	1880	1885
Nombre des parties prenantes (en milliers)	114	121	137	179	192	212
Montant des pensions (en millions de fr.)	67	74	86	114	129	160
	1890	1895	1900	1905	1910	1914
Nombre des parties prenantes (en milliers)	220	221	230	245	272	307
Montant des pensions (en millions de fr.)	182	189	208	230	264	305

Cette progression était, pour une part, prévue dès l'origine puisque le nombre des bénéficiaires de la loi devait normalement augmenter; mais elle est dûe également à certaines modifications de la loi dans un sens plus libéral, à l'accroissement du nombre des fonctionnaires et à la diminution de la mortalité générale. En 1914, le montant des seules pensions civiles (120 millions de francs) était quadruple de la dépense maxima prévue par le législateur de 1853 (30 millions); les retenues sur les traitements ne représentaient qu'un tiers de cette somme. A la même époque,

la dette viagère représentait 6 pour 100 des dépenses budgétaires (5 p. 100 en déduisant les retenues pour pensions) au lieu de 3 p. 100 en 1885. Les 307.000 pensions se décomposaient en 122.000 pensions civiles (75.000 pensions d'ancienneté ou d'invalidité et 47.000 pensions de veuves) et 185.000 pensions militaires (139.000 pensions d'ancienneté et 46.000 pensions de veuves). Suivant la statistique établie par M. Rivet¹, la moyenne des pensions civiles et militaires ressortait à 1.300 fr. environ, la moyenne des pensions de réversion accordées aux veuves à près de 600 fr., celle des retraites proportionnelles des militaires aux environs de 650 fr. En chiffres ronds on peut dire qu'en 1914 la moyenne générale des pensions s'établissait à 1.000 fr. (307.000 parties prenantes pour une dépense de 305 millions de fr.).

Ces pensions étaient établies à un niveau relativement médiocre; elles devinrent tout à fait insuffisantes par suite de la hausse rapide des prix qui se manifesta dès le début des hostilités. En 1918, le coût de la vie avait doublé; en 1920, il avait plus que triplé. Aussi le Gouvernement dut-il à différentes reprises allouer des allocations et majorations temporaires aux fonctionnaires déjà retraités. De ce fait les dépenses afférentes aux pensions civiles et militaires s'élevèrent approximativement à 600 millions de fr. en 1920 et à 900 millions de fr. en 1922 (au lieu de 300 millions en 1914). Mais il ne s'agissait là que de mesures provisoires, de portée limitée; il apparut que seule une réforme générale de la loi pouvait mettre les pensions de retraite en harmonie avec les conditions nouvelles de l'existence.

En réalité, la législation de 1831 et de 1853 était depuis

(1) Notes sur l'évolution de la dette viagère par M. R. RIVET, bulletin de la S. G. F., Avril-Juin 1938, p. 499.

longtemps l'objet de sérieuses critiques; les pensionnés lui reprochaient de nombreuses lacunes, en même temps que sa rigueur et son manque de souplesse; l'Etat, de son côté, s'était inquiété de la progression rapide des charges qu'elle entraînait. Au cours du XIX^e siècle, plusieurs essais de réforme générale du régime des pensions avaient été tentés, certains étaient dûs à l'initiative gouvernementale comme ceux de Léon Say en 1879 et de Rouvier en 1891, d'autres comme le projet de 1897 provenaient d'une commission extra-parlementaire; aucun n'avait abouti.

Par le décret du 5 août 1919 une commission extra-parlementaire fut chargée d'étudier et de préparer une réforme générale de la législation sur les retraites. La commission, réunie sous la présidence de M. Doumer, puis de M. Lugol, poursuivit ses travaux pendant près de deux ans. Elle fournit au gouvernement les éléments d'étude qui lui ont permis, d'une part de faire voter la loi du 25 mars 1920, loi provisoire et d'attente, et de déposer d'autre part un projet de loi portant réforme du régime des pensions qui devint après une discussion approfondie la loi du 14 avril 1924. Dans la suite, des modifications furent apportées à cette loi par celles des 13 juillet 1925, 29 avril 1926, 27 décembre 1927, 19 mars 1928, 30 mars 1929, 16 avril 1930 et 31 mars 1932. La plupart de ces lois ayant été rendues nécessaires par les relèvements successifs des traitements des fonctionnaires en activité, elles décidaient une augmentation correspondante des maxima prévus dans la loi de 1924. Les plus remarquables dispositions de cet ensemble législatif consistaient en des majorations de pensions pour les titulaires ayant élevé au moins trois enfants, la continuation de la perception des indemnités pour charges de famille après mise à la retraite, la retenue fixée à 6 pour 100

sur les sommes payées aux bénéficiaires à titre de traitement fixe ou de supplément de traitement, l'accroissement des pensions d'invalidité qui pouvaient égaler les $\frac{3}{4}$ du traitement, l'affectation d'un coefficient de majoration aux retraites déjà concédées. Contrairement aux lois précédentes, qui fonctionnaient sous le régime de la répartition la loi de 1924 devait fonctionner sous le régime de la capitalisation; elle prévoyait, à cet effet, la création d'une caisse des pensions devant recevoir et capitaliser, d'une part les retenues prélevées sur les traitements, les salaires et les soldes et d'autre part les subventions à la charge de l'Etat; la mise en application de cette dernière mesure a été dans la suite longtemps ajournée. La loi de 1924 devait avoir pour conséquence un élargissement considérable du nombre des pensionnés; au 1^{er} janvier 1914, on a vu que leur total s'établissait un peu au-dessus de 300.000; au 1^{er} janvier 1930, il s'élevait à 535.000 environ. En 16 ans, ce sont près de 230.000 nouvelles parties prenantes qui sont venues grossir les charges de la dette viagère. A cette augmentation du nombre des pensionnés correspond un accroissement des dépenses, aggravé encore par les majorations du taux des pensions accordées de 1926 à 1930. On s'explique ainsi que le montant des pensions civiles et militaires se soit élevé à 4 milliards de francs en chiffres ronds pour l'année 1930. Le chiffre de 1914 se trouvait ainsi multiplié par plus de 13. Comme le produit des retenues sur les traitements et soldes s'élevait à 600 millions de francs environ en 1930, le service des retraites correspondait donc à des décaissements budgétaires de l'ordre de 3 milliards et demi.

L'accroissement continu des crédits ouverts au titre des pensions d'ancienneté préoccupa les pouvoirs publics. Sans modifier les dispositions de la loi de 1914, la circulaire du

22 juillet 1930 invitait les administrations à surseoir aux mises à la retraite d'office, en évitant la double dépense de la pension allouée au fonctionnaire frappé et du traitement servi au nouveau fonctionnaire recruté; la loi du 31 mars 1932, complétée par le décret du 8 novembre 1932, limitait le nombre des bénéficiaires du régime des anciens services actifs. Ces décisions permirent de ralentir un peu l'augmentation de la dette viagère. Mais l'aggravation de la situation financière devait entraîner bientôt la réalisation d'économies plus importantes. La loi du 28 juin 1933 tendant au redressement budgétaire porte réduction des pensions en cas de cumul avec un emploi civil ou militaire rétribué par l'Etat, les collectivités publiques ou les services concédés. Mais le texte portant le plus durement atteinte à la situation des retraités est le décret-loi du 4 avril 1934, qui constitue une véritable réforme du régime institué par la loi de 1914. Les dispositions du décret étaient justifiées par la nécessité de mettre un terme à l'accroissement des crédits ouverts au titre des pensions d'ancienneté, crédits qui s'élevaient à 4.300 millions de francs en 1934 et que l'on estimait devoir augmenter de plus d'un milliard encore avant l'année 1950. Ce décret-loi, qui comportait entre autres dispositions une réduction du maximum du montant des pensions à la moitié du traitement moyen des trois dernières années et une diminution des taux prévus en 1924 pour les pensions d'invalidité, souleva une vive émotion, non seulement parmi les intéressés, mais encore dans les milieux parlementaires. Le Gouvernement se préoccupa d'ailleurs, d'atténuer certaines rigueurs du décret du 4 avril 1934 par les décrets du 10 mai et du 28 octobre 1934. Malgré ces atténuations, les retraités se trouvaient à la fin de 1934 dans une situation extrêmement dé-

favorable par rapport au régime antérieur. En 1935, la situation financière s'étant encore aggravée, de nouvelles mesures d'économie furent prises par les décrets-lois du 16 juillet 1935. Si les pensionnés échappaient au prélèvement de 10 p. 100 alors effectué sur les dépenses publiques, ils subissaient cependant les conséquences d'une économie de 300 millions, prescrite sur les pensionnés titulaires d'un emploi d'activité ainsi que de l'interdiction du cumul d'une pension d'ancienneté et d'une pension de réversion. Cette dernière mesure se trouva d'ailleurs abrogée par la loi du 29 mars 1936. Les dispositions essentielles de la loi de 1924 allaient, d'ailleurs, être remises en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1937 par la loi portant fixation du budget général de l'exercice 1937 qui abrogeait les dispositions des décrets pris en 1934 et en 1936, en maintenant toutefois le bénéfice de la péréquation intégrale des pensions sur les échelles du 1^{er} octobre 1930.

Par application de la loi du 4 décembre 1937, le décret du 11 décembre 1937 a attribué aux pensionnés de la loi de 1934 une indemnité spéciale temporaire en compensation de la hausse du coût de la vie; cette indemnité est fixée à 720 fr. par an pour les titulaires de pensions civiles et militaires d'ancienneté et à 360 fr. pour les titulaires de pensions militaires proportionnelles et de pensions de réversion.

Par suite de cette nouvelle orientation de la législation, les charges de la dette viagère se trouvent donc de nouveau en augmentation, ainsi qu'en témoigne le montant total des pensions en service au 1^{er} janvier 1937 et le nombre approximatif des parties prenantes, tels qu'ils résultent de l'exposé des motifs du projet de Budget de 1938

et de renseignements communiqués par le Ministère des Finances ¹.

		<i>nombre</i> (milliers)	<i>montant</i> (millions de francs)
Pensions Civiles	de fonctionnaires	179	2.765
	de veuves	92	
	temporaires d'orphelins ...	16	
Pensions Militaires	de militaires	d'ancienneté. 86	2.522
		proportionnelles 160	
	de veuves	79	
		temporaires d'orphelins ... 12	
Majorations pour enfants	civils	46	101
	militaires	22	
Indemnités pour charges de famille	civils	21	58
	militaires	25	
			5.446

Dans ces chiffres on n'a pas compris les ouvriers de l'Etat qui, en raison du caractère particulier de leurs services font l'objet d'un régime spécial. Il y a lieu de remarquer que les nombres figurant dans la première colonne sont vraisemblablement un peu trop élevés, à cause du retard qui intervient souvent dans la radiation pour décès des pensionnés sur le grand livre de la Dette Publique. D'autre part, les sommes inscrites dans la seconde colonne ne représentent pas des dépenses effectives, mais bien le montant annuel des pensions en paiement à la date du 1^{er} janvier 1937. (Les dépenses effectives sont un peu plus faibles : de 200 à 300 millions, suivant les années, à

(1) Article de M. RIVET, bulletin de la S. G. F. Avril-Juin 1938, p. 460.

cause des décès, et aussi du fait que certains pensionnés abandonnent leur pension).

Le nombre des parties prenantes (fonctionnaires et veuves) atteint maintenant 600.000; il est double de l'effectif correspondant à la date du 1^{er} janvier 1914. Quant au montant des pensions allouées, il est passé de 305 millions à 5.446 millions et a donc été multiplié par 18; la pension moyenne s'établit à 9.000 fr. au lieu de 1.000. Les causes de l'augmentation du nombre des parties prenantes ont déjà été indiquées : admission au bénéfice de la retraite de nouvelles catégories de fonctionnaires, tendance à l'abaissement de l'âge de la retraite, diminution de la mortalité générale. Toutes ces causes n'ont pas encore produit leur plein effet.

A cette cause d'augmentation de la dette viagère de l'Etat, on doit ajouter l'influence considérable exercée par la loi du 31 mars 1919 sur les pensions militaires d'invalidité. En 1914, les pensions et gratifications militaires d'invalidité et les pensions pour décès ne s'élevaient qu'à 65 millions de francs; depuis 1930, leur montant annuel atteint approximativement 5 milliards de francs; cette dernière somme se trouve encore sensiblement majorée si l'on tient compte des suppléments accordés à certains grands invalides.

Le régime antérieur à 1914 remontait aux lois fondamentales des 11 et 18 avril 1931 retouchées sur un certain nombre de points par des textes postérieurs. Les pensions étaient attribuées pour les invalidités incurables d'un degré de gravité correspondant à 60 p. 100 au minimum, suivant une classification des infirmités en dix catégories par assimilation à des infirmités simples choisies comme types (amputation, perte de l'usage d'un membre, etc...). Un ré-

gime de gratifications de réforme indemnisait les invalidités légères et les infirmités graves, mais non incurables. Le nombre total des bénéficiaires de cette législation s'élevait en 1914 à 70.000. En somme, l'invalidité n'ouvrait droit à pension que si elle rendait l'individu impropre au service militaire. La loi du 31 mars 1919 allait poser de tout autres principes. Son article premier dispose que : « La République reconnaissante envers ceux qui ont assuré le salut de la Patrie, proclame et détermine le droit à la réparation due : 1° aux militaires des armées de terre et de mer affectés d'infirmités résultant de la guerre; 2° aux veuves, aux orphelins et ascendants de ceux qui sont morts pour la France ». La loi est applicable à tous les droits qui ce sont ouverts à partir du 2 août 1914; mais elle vise également ceux qui s'ouvriront à l'avenir du fait d'infirmités ou de décès provoqués par des événements de guerre ou des accidents de service, et ses répercussions financières se prolongent donc au delà du temps de guerre. Le degré d'invalidité doit être au moins de 10 p. 100 et les taux de pension fixés par la loi varient suivant le grade, la pension d'invalidité 100 p. 100 passant de 2.400 fr. pour le soldat, à 12.600 fr. pour le général de brigade. Ces taux de base ont d'ailleurs été relevés à différentes reprises en rapport avec la dépréciation du franc. C'est ainsi que la loi du 13 juillet 1925 a ajouté aux taux de base un supplément spécial temporaire égal à 80 p. 100 de la pension du soldat et que la loi du 16 juillet 1927 a relevé ce supplément spécial à 100, 105 ou 110 p. 100 suivant le taux d'invalidité; ce taux fut porté dans la suite à 112 p. 100 par la loi du 27 décembre 1927, il a atteint 140 p. 100 à partir du 1^{er} janvier 1929 en application de la loi du 23 mars de la même année.

La loi de 1919 avait posé le principe très généreux de la présomption légale : toute blessure ou maladie constatée pendant le séjour sous les drapeaux et, en ce qui concerne les maladies, pendant la période de six mois qui a suivi le renvoi dans les foyers est, sauf preuve contraire, réputée provenir du service. La preuve contraire ne pouvant être administrée qu'exceptionnellement, la présomption légale confère à tous les malades une vocation à pension et ouvre des droits à la majorité d'entre eux. Il en résulte un accroissement considérable du nombre des bénéficiaires de la loi. Un surcroît de charges provient également des dispositions des articles 59 et 60 de la loi qui permettent à un certain nombre de militaires de carrière d'obtenir en sus de la pension rémunérant leurs services une pension d'invalidité, alors que le cumul de ces deux pensions était autrefois impossible.

Depuis 1919, le champ de la loi a été élargi par différents textes : les lois du 18 juillet 1922, du 26 juillet 1923 et du 22 juin 1927 ont accordé les avantages de la loi du 31 mars 1919 aux invalides d'avant guerre et à leurs ayants-cause; la loi du 23 mars 1928 a refondu dans un sens plus libéral l'article 14 de la loi du 31 mars 1919 sur les droits des veuves et des orphelins. En outre, plusieurs dispositions législatives ont prorogé les délais impartis aux intéressés pour faire valoir leurs droits au titre de la loi du 31 mars 1919. Il en résulte, jusque dans ces dernières années, un accroissement du nombre des bénéficiaires : on a enregistré, en 1930, 50.000 concessions de pensions nouvelles.

Voici d'ailleurs, pour différentes années d'après les projets de Budget le nombre des parties prenantes de la loi de 1919 et le montant des pensions correspondantes :

	Nombre des parties prenantes.			Enfants donnant droit à majorations.		Montant des pensions (en millions de frs)
	Invalides	Veuves	Ascendants	Enfants d'invalides	Enfants de veuves	
1 ^{er} Janvier 1925.	79	570	788	849	553	2.336
1 ^{er} Janvier 1927.	92	615	846	1.022	502	4.292
1 ^{er} Janvier 1929.	96	631	850	1.084	419	4.636
1 ^{er} Janvier 1935.	1.069	672	777	1.271	157	5.241
1 ^{er} Janvier 1937 :						
au total	1.016	664	735	1.174	137	5.097
dont hors guerre.	76	29	26	57	8	283

Le nombre des parties prenantes de la loi de 1919 et le montant des pensions correspondantes sont en régression depuis trois ans environ; le nombre des invalides, des ascendants, et des enfants d'invalides donnant droit à une majoration diminue lentement; le nombre des enfants de veuves donnant lieu aussi à majoration diminue rapidement; le nombre des veuves reste presque stationnaire, les décès de veuves étant jusqu'ici à peu près compensés par les concessions de pensions résultant des décès d'invalides mariés. Du 1^{er} janvier 1935 au 1^{er} janvier 1937, le montant des pensions de guerre a diminué approximativement de 150 millions de francs.

Il n'en est pas moins vrai que la charge de ces pensions qui est du même ordre que celle des pensions rémunérant les services est extrêmement lourde; elle a préoccupé à différentes reprises les pouvoirs publics. Lors des crises financières de 1934 et de 1935, des sacrifices furent demandés aux victimes de la guerre comme aux autres catégories de citoyens : on ne citera que pour mémoire les prélèvements temporaires de 3 p. 100 et de 10 p. 100 institués par les décrets-lois des 4 avril 1934 et 17 juillet 1935 aujourd'hui

abrogés. Mais bien plus que les taux des pensions, qui ne paraissent en rien excessifs, ce sont leurs conditions d'attribution qui ont soulevé des critiques; un nombre considérable de pensions ont été accordées « pour des maladies que l'on pouvait difficilement imputer au service » ¹. Aussi la loi du 28 février 1933 dut-elle supprimer pour l'avenir la présomption d'origine; elle prévoyait également la création d'une commission d'étude qui, en application de la loi du 7 mars 1933, a étendu ses attributions à la révision des pensions concédées sous le seul bénéfice de la présomption d'origine.

Après les pensions rémunérant les services et les pensions de guerre, la retraite attribuée aux anciens combattants constitue la plus grosse part des charges viagères de l'Etat.

Le « combattant » se reconnaît à la carte dont il est porteur, carte prévue par la loi du 19 décembre 1926 et qui a fait l'objet de l'important décret du 1^{er} juillet 1930. L'immense majorité de ses détenteurs sont les militaires qui, entre le 2 août 1914 et le 19 novembre 1918, ont appartenu pendant 3 mois, consécutifs ou non, aux unités énumérées dans des tableaux annexés au décret. Des dispositions spéciales sont prévues pour certaines catégories particulières de militaires, ainsi que pour ceux qui ont participé aux opérations de guerre postérieures au 11 novembre 1918 ou antérieures au 2 août 1914.

La retraite du combattant a été créée par les articles 197 et suivants de la loi du 16 avril 1930 sous le nom d'allocation du combattant. Elle a pris le nom de retraite depuis la loi du 31 mars 1932. De nombreux textes ultérieurs sont venus la réglementer. Son montant annuel est de 500 fr.

(1) Exposé des motifs du Budget de 1933.

entre 50 et 55 ans, et de 1.200 fr. à partir de 55 ans. Elle se cumule avec les retraites auxquelles peut avoir droit l'ancien combattant; elle ne peut diminuer les droits du titulaire pour l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables.

Les charges de la retraite du combattant, assez légères au début, devaient naturellement croître très rapidement au fur et à mesure qu'un plus grand nombre d'intéressés atteignaient l'âge de 50, puis de 55 ans. Voici le montant de ces charges à différentes époques d'après les projets de Budget :

(En millions de francs)

au 31 mars 1931	431
au 31 mars 1932	987
au 1 ^{er} janvier 1934	1.253
au 1 ^{er} janvier 1937	1.610

D'après une évaluation reproduite dans l'exposé des motifs du Budget de l'exercice 1937, le montant de la retraite du combattant s'élèvera à 2 milliards de francs en 1941 et 2,6 milliards en 1949. On prévoit une diminution de l'annuité à partir de 1950, époque où presque tous les anciens combattants survivants de la grande guerre auront atteint l'âge de 55 ans.

Il y a lieu de souligner que la prévision des charges financières de la retraite du combattant a été, au début, extrêmement mal faite : dès la première année la dépense fut de 600 millions au lieu de 280 millions prévus; pour 1932, 1.140 millions au lieu de 329; pour 1933 plus de 1.250 millions au lieu de 504. On s'était surtout lourdement trompé sur le nombre des livrets de 1.200 fr. qui devaient être

délivrés; le chiffre prévu pour 1934 était déjà dépassé au début de 1931.

Le régime financier des pensions de guerre et de la retraite du combattant a fait l'objet au cours de ces dernières années, de nombreuses discussions au Parlement et dans l'opinion publique. A différentes reprises, il fut question d'instituer une « Caisse des pensions de guerre » dotée de ressources bien définies. En fait, jusqu'en 1934, les ressources destinées au service des pensions de la loi de 1919 et de la retraite du combattant ont figuré au budget général. Un décret-loi du 14 avril 1934 a ouvert dans les écritures du Trésor un compte spécial intitulé « service de la retraite du combattant »; une annuité budgétaire de 500 millions figurait au crédit de ce compte, le reste de la dépense étant couvert par le produit de la Loterie Nationale. Ce système a fonctionné jusqu'au 1^{er} janvier 1937; il a été supprimé par la loi de finances de l'exercice 1937 qui instituait à titre d'essai une Caisse des pensions de guerre. Un décret-loi du 2 mai 1938 a supprimé la Caisse des pensions et réintégré dans le budget général, à partir du 1^{er} janvier 1938 les dépenses correspondantes.

On a étudié successivement dans les pages qui précèdent, les pensions d'ancienneté, les pensions de guerre et la retraite du combattant. Ces dépenses représentaient au 1^{er} janvier 1937, une somme de plus de 12 milliards de francs sur un total de 13,2 milliards, montant de la dette viagère. Il reste donc à rendre compte d'une dépense de 1 milliard de fr. environ qui se répartirait ainsi ¹ :

(1) M. R. RIVET, *op. cité*, p. 473.

(En millions
de francs)

Traitements des membres de l'Ordre National de la Légion d'Honneur et des médaillés militaires.	138
Allocations spéciales supplémentaires aux Grands Invalides	581
Indemnités temporaires aux tuberculeux pension- nés 100 pour 100 et non hospitalisés	230
Pensions, allocations, dotations, majorations, in- demnités diverses	108
Total	1.057

Il n'y a pas lieu d'insister sur les dépenses de la première et de la dernière ligne. On peut simplement signaler qu'à la date du 1^{er} juillet 1935 on comptait 125.000 membres de la Légion d'Honneur et 468.000 médaillés militaires avec traitement.

Les allocations spéciales aux grands invalides ont été créées par la loi du 31 juillet 1920 au profit des mutilés dont le pourcentage d'invalidité atteint 85 pour 100 et plus; elles se cumulent avec les pensions prévues par la loi du 31 mars 1919. A l'origine, leur montant annuel était de 500, 600, 800 ou 1.000 frs, selon que le pourcentage d'invalidité s'élevait à 85, 90, 95 ou 100 p. 100. La législation en a été modifiée à de très nombreuses reprises. Le maximum résultant des derniers tarifs est de 45.000 frs environ, mais il n'est accordé qu'à une infime minorité de très grands invalides. Le nombre total des bénéficiaires des allocations aux grands invalides s'élevait à 55.000 environ à la fin de 1926, il atteignait 110.000 à la fin de 1934. Cette augmentation est due en partie, à l'aggravation des taux d'invalidité chez un grand nombre de mutilés. Une améliora-

tion du statut des grands invalides vient d'être décidé récemment par le Parlement.

L'indemnité pour les tuberculeux pensionnés à 100 pour 100 non hospitalisés a été créée par la loi de finances du 13 juillet 1925; primitivement de 5.000 frs par an, elle fut portée à 7.000 frs par la loi des finances du 19 décembre 1926 et à 10.000 francs par la loi du 31 mars 1931. Le nombre des bénéficiaires a constamment augmenté jusqu'en 1934 (12.500 le 1^{er} octobre 1926, 25.000 le 1^{er} janvier 1934). Il est depuis en légère diminution.

On trouvera rassemblé dans le tableau ci-dessous, les principales masses de pensions composant la dette viagère : pensions rémunérant les services, pensions d'invalidité de toute nature et retraite du combattant en 1914 et à diverses époques depuis la guerre. Les chiffres cités sont extraits des tableaux publiés chaque année dont l'exposé des motifs du Budget; le total représente le montant de la dette viagère, défalcation faite des traitements des membres de la Légion d'Honneur et des médaillés militaires, des retraites ouvrières et paysannes (inscrites jusqu'en 1931 au tableau de la Dette) et des retraites diverses dont l'importance est très faible.

*Montant en millions de francs des pensions viagères
à la charge de l'Etat au début de l'année.*

	1914	1921	1925	1930	1934	1937
Pensions rémunérant les services	305	726	1.240	3.819	4.753	5.445
Pensions militaires d'in- validité	65	3.791	3.781	4.603	5.316	5.097
Allocations spéciales aux grands invalides.	—	80	94	238	382	581

	1914	1921	1925	1930	1934	1937
Indemnités aux tuberculeux pensionnés ,						
100 pour 100	—	—	50	133	254	230
Retraite du combattant.	—	—	—	—	1.253	1.610
Montant total	370	4.597	4.865	8.793	11.958	12.963

La diminution momentanée des charges des pensions de guerre après 1921 n'est qu'apparente; elle résulte de l'application tardive de la loi de 1919; il a fallu ainsi payer pendant quelques années, dont l'année 1921, des arrérages très importants se rapportant en réalité à une période de plus d'un an.

On peut donc dire que depuis la guerre le montant de la dette viagère s'est constamment accru : de 1919 à 1935, il a été multiplié par 35, passant de 370 à 13.000 millions de francs; mais cette augmentation est pour une large part due aux pensions de guerre, car le montant des pensions d'ancienneté rémunérant les services n'a été multiplié que par 18. Si l'on considère que, parmi les dépenses publiques, les dépenses de l'Etat passent de 4,3 milliards en 1913 à près de 70 milliards en 1937, soit dans le rapport de 1 à 16, et que dans ce total la proportion de la dette viagère était de 8 p. 100 en 1913 contre 19 pour 100 en 1937, la progression des pensions d'ancienneté apparaît comme relativement modérée, puisqu'elles ne passeraient que d'un peu moins de 7 p. 100 en 1913 aux environs de 8 p. 100 en 1937. Il ne faut pas, d'ailleurs, manquer de se rappeler que les retraités de 1914 étaient sous le régime peu libéral de la loi de 1853 et que les traitements, dont le niveau détermine dans une grande mesure le montant des retraites, étaient alors jugés si insuffisants que leur relèvement était envisagé par les pouvoirs publics.

De 1934 à 1937 l'augmentation des dépenses de pensions rémunérant les services provient, en majeure partie, de l'augmentation des parties prenantes dont le nombre (civils et militaires passe de 373.000 en 1934 à 425.000 en 1937, accroissement dû principalement aux mises à la retraite prononcée en vertu du décret-loi du 4 avril 1934.

Les pensions de guerre, qui constituent aujourd'hui une charge si lourde, peuvent être considérées comme une dépense temporaire, mais il faudra de nombreuses années avant que leur montant diminue sensiblement : en effet, les pensions de la loi de 1919 et les indemnités aux tuberculeux commencent seulement à décroître, alors que les dépenses relatives à la retraite du combattant vont augmenter pendant dix ans encore.

3. LE DEVELOPPEMENT DE L'INSTRUCTION.

Les dépenses consacrées à l'Instruction Publique ont été multipliées par plus de 12 de 1913 à 1936; elles passent, en effet de moins de 305 millions à plus de 3.880 millions, si on totalise pour cette dernière année les chiffres de dépenses portés au budget ordinaire et au budget extraordinaire des services de l'Education Nationale et de l'Enseignement Technique qui étaient bloqués en 1913 et qu'on doit considérer comme formant un tout, en l'absence de toute documentation détaillée sur les dépenses des budgets locaux. Cette augmentation est importante en valeur absolue; en réalité elle ne représente qu'un accroissement de 63 pour 100 si l'on tient compte de la dépréciation de la monnaie par rapport à l'or qui, à la fin de l'année 1936, atteignait le rapport de 1 à 7,8. Elle pa-

raît surtout faible par rapport à la progression de l'ensemble des dépenses publiques qui, on l'a vu, ont été multipliées par 14 entre les deux années considérées. Effectivement, on peut se rendre compte par une consultation rapide des statistiques que les principaux efforts faits pour le développement de l'instruction avaient déjà été effectués avant-guerre. La décomposition des dépenses du Ministère de l'Instruction Publique le montre clairement. En 1920, sur un montant de dépenses portées au budget ordinaire d'environ 1.060 millions, près de 712 millions représentaient les traitements du personnel de l'enseignement primaire élémentaire; en 1936 la même source de dépenses comptait pour 2.104 millions dans un total de 3.465 millions de dépenses du budget ordinaire. La principale dépense était restée la même depuis 1920 elle a triplé depuis cette année.

Les statistiques¹ montrent que l'enseignement primaire qui l'avait déjà atteint un très grand développement avant la guerre ne fit que de faibles progrès dans la suite. Si le nombre des écoles maternelles publiques a constamment augmenté depuis la guerre, passant de 2.749 en 1912-1913 à 3.362 en 1934-1935, le nombre des enfants admis dans ces écoles n'est que de 380.000 en 1934-1935 au lieu de 500.000 en 1912-1913. Cette diminution semble devoir être attribuée moins à la réduction des naissances (le nombre des enfants déclarés vivants qui s'établissait à 770.000 aux environs de 1910 ne tombe qu'à 750.000 en 1930) qu'à la moindre fréquentation des écoles maternelles publiques; celles-ci auraient dû, semble-t-il, bénéficier du déclin des écoles maternelles privées dont le nombre est tombé de

(1) Voir l'article de M. R. RIVET, l'enseignement primaire en France depuis la guerre, bulletin de la S. G. F. Janvier-Mars 1936.

1.227 en 1912-1913 à 466 en 1934-1935, cependant que le nombre de leurs élèves diminuait dans une plus forte proportion encore et n'atteignait plus que 26.000 en 1934-1935 au lieu de 101.000 en 1912-1913.

Le nombre total des écoles primaires élémentaires est en légère diminution par rapport à la période d'avant-guerre : au lieu de 80.000 en 1912, on n'en compte plus de 79.880 en 1934. Le nombre des élèves est en légère diminution puisqu'au lieu de 5.669.000 en 1912-1913 il n'atteint plus que 5.261.000 en 1935-1936. Cette diminution est directement due à la faiblesse de la natalité, car la comparaison du nombre des enfants de 6 à 13 ans c'est-à-dire soumis à l'obligation scolaire avec le nombre des élèves du même âge montre que la loi sur l'inscription dans les écoles est presque généralement appliquée. Deux statistiques donnent des détails sur le nombre des illettrés, celle des époux et celle des conscrits; elles aboutissent à des résultats analogues. Le pourcentage des époux illettrés a diminué : alors qu'en 1913, il s'élevait à 1,6 pour les hommes et à 2,7 pour les femmes, en 1931 il n'atteint plus que 0,5 pour les hommes et 0,7 pour les femmes; le progrès est particulièrement sensible pour ces dernières puisque le chiffre d'avant-guerre se trouve réduit pour elles près de quatre fois. De même, le nombre des conscrits illettrés qui se tenait aux environs de 90 pour 1000 en 1925¹ s'abaisse à 62 pour 100 en 1936. Des résultats analogues proviennent des recensements : la proportion des personnes âgées de plus de 10 ans déclarant ne savoir ni lire ni écrire est tombée : pour les hommes, de 132 pour 1000 en 1901 à 44 pour 1000 en 1926 et à 37 p. 1000 en 1931;

(1) A partir de 1925 les chiffres donnés expriment les résultats de l'examen des jeunes gens à leur arrivée au corps.

pour les femmes, de 193 pour 1000 en 1901 à 61 p. 1000 en 1926 et à 52 p. 1000 en 1931. En 30 ans, la proportion des illettrés (au sens du recensement) a diminué de près des trois quarts.

Le progrès de l'instruction sont plus sensibles dans les autres domaines. Ils sont particulièrement frappants pour l'enseignement donné dans les écoles primaires supérieures et les cours complémentaires¹ le nombre des écoles primaires supérieures passe de 443 en 1911-1912 à 546 en 1935-1936; celui des classes dites cours complémentaires atteint 5.700 en 1935-1936 contre 1.670 en 1906-1907 (dernière époque avant la guerre pour laquelle des chiffres avaient été publiés). Le nombre des élèves s'est accru dans une proportion analogue. Pour les écoles primaires supérieures il atteint en 1935-1936 98.628 au lieu de 54.342 en 1911-1912; pour les cours complémentaires, il passe de 41.890 en 1906-1907 à 146.144 en 1935-1936. Ce qu'il est surtout intéressant de constater, c'est l'augmentation du nombre des jeunes filles bénéficiant de ce genre d'enseignement : les écoles primaires de filles comptaient 23.356 élèves en 1911-1912, elles en comptent 48.930 en 1935-1936, c'est-à-dire plus du double; les cours complémentaires de filles ont eu un plus grand succès encore : le nombre de leurs élèves dépassait à peine 22.380 en 1906-1907, il atteint 90.000 en 1935-1936, soit plus du quadruple.

L'enseignement secondaire a, lui aussi, pris une forte extension. Certes le nombre des lycées et collèges de garçons a peu augmenté par rapport à la période d'avant-guerre malgré l'accroissement fourni par les lycées et collèges des départements recouvrés : il passe de 343 en 1913 à 350 seulement en 1936 après avoir atteint les chiffres de

(1) Annuaire statistique 1936, p. 25*.

358 et 369 en 1921 et dans les années suivantes. Mais le nombre de garçons suivant l'enseignement secondaire a augmenté considérablement puisque, de 67.800 environ en 1913, il atteint près de 116.700 en 1936; il s'est accru sensiblement dans la même proportion pour les lycées et pour les collèges. Le nombre des lycées et collèges de jeunes filles s'est accru bien plus que celui des établissements d'enseignement secondaire pour les garçons : il passe de 138 en 1913 à 168 en 1936; le nombre des jeunes filles bénéficiant de cet enseignement atteint près de 50.000 pour 1936 contre 19.800 en 1913, effectif qui représente plus de deux fois 1/2 celui d'avant-guerre. Il faudrait ajouter à ces chiffres le nombre des élèves des cours secondaires qui a peu varié depuis la guerre puisque de 5.076 en 1913, il ne monte qu'à 5.230 en 1936. Le nombre annuel des bacheliers es-lettres aurait plus que doublé; inférieur à 4.700 en 1913-1914 il atteignait plus de 10.000 en 1928-1929, plus de 10.750 en 1933, il est retombé à 9.500 en 1934 et à 8.500 en 1935. Les bacheliers es-sciences ne se sont pas multipliés aussi fortement : de 2.850 en 1913-1914 leur nombre ne monte qu'à 4.350 en 1928-1929 pour redescendre ensuite jusqu'à 3.300 environ en 1935. Ce qui est particulièrement intéressant à constater c'est qu'entre l'année d'avant-guerre au cours de laquelle avaient été conférés le plus grand nombre de grades de bachelier et l'année correspondante d'après guerre, la proportion est de 1 à 2, puisqu'on passe du chiffre de 7.590 environ en 1912-1913 à près de 15.500 en 1932; ces chiffres donnent une idée des progrès de l'enseignement secondaire depuis la guerre.

L'enseignement supérieur a, lui aussi fait de notables progrès : le nombre des étudiants qui s'était élevé à 42.000

en 1914, atteint plus de 87.000 en 1934, soit plus du double. Dans ce total il faut remarquer l'accroissement du nombre des étudiants étrangers qui, de 6.000 en 1914 passait à plus de 17.000 en 1931, pour redescendre, il est vrai, dans les années suivantes (il n'était plus que de 14.500 en 1934). Le nombre des titulaires de grades universitaires a considérablement augmenté : En 1914-1915 les nouveaux licenciés es-lettres, es-sciences et en droit se trouvaient respectivement au nombre de 491,381 et 1610; en 1936 ils atteignaient les chiffres de 1.466,792 et 2.823. Les nouveaux titulaires du titre de docteur qui étaient en 1912-1913 : 38 pour les lettres, 58 pour les sciences et 503 pour le droit, atteignaient respectivement en 1935 les nombres de 47,103 et 460; seul le nombre des docteurs en droit a diminué dans l'intervalle des deux années considérées. Par contre, le nombre des nouveaux docteurs en médecine a presque doublé, puisque de 983, chiffre le plus fort de la période d'avant-guerre atteint en 1910-1911, il s'élevait à 1715 en 1935.

En ce qui concerne l'enseignement technique, il paraît intéressant de signaler : d'une part, la faible augmentation par rapport à la période d'avant-guerre de l'effectif annuel des grandes écoles, et d'autre part, l'accroissement considérable du nombre des élèves des écoles nationales professionnelles et des écoles pratiques du commerce et de l'industrie dont les effectifs passent respectivement, de 1600 et de 14.800 en 1913, à près de 8.000 et à plus de 50.000 en 1935.

Pour résumer ces résultats par une comparaison du développement de l'enseignement dans les périodes d'avant et d'après guerre, on pourrait dire que les efforts faits avant la guerre avait eu pour but de déve-

lopper surtout l'instruction élémentaire, les efforts de l'après-guerre, moins onéreux, ont visé surtout au développement de l'enseignement secondaire et supérieur.

4. L'AMELIORATION DE L'EQUIPEMENT ECONOMIQUE DE LA FRANCE.

Les dépenses ordinaires du Ministère des Travaux Publics étaient avant la guerre de l'ordre de 90 millions (93,8 millions en 1913 et 84,8 millions en 1914); en 1920 si l'on met à part les P. T. T., elles atteignaient 400 millions; en 1935 et en 1936 elles étaient de l'ordre de 3 milliards; elles ont donc environ quintuplé, compte tenu de la dépréciation de la monnaie.

Les statistiques sur la longueur des routes¹ ne rendent pas entièrement compte des améliorations qui ont été réalisées depuis la guerre : si le réseau des routes nationales à l'état d'entretien comprenait plus de 38.340 kilomètres en 1912, il n'atteignait pas 39.900 kilomètres en 1929. La réorganisation du réseau routier décidée par la loi de Finances de 1930-1931 a étendu par reclassement cette longueur à plus de 80.000 kilomètres. Il faudrait surtout signaler le remarquable effort d'entretien de ces routes à l'aide des procédés modernes de revêtement qui permettent actuellement une circulation intense. On peut signaler à ce sujet — sans parler du développement considérable des transports publics sur route pour lesquels on n'a pu trouver de chiffres récents — que le nombre des automobiles particulières servant au transport des personnes a

(1) Annuaire statistique 1936, p. 91* et suivantes.

plus que décuplé et que le nombre des voitures particulières servant au transport des marchandises, qui n'atteignait pas 100.000 aux environs de 1920, dépassait 450.000 en 1933.

Une remarque analogue pourrait être faite en ce qui concerne les voies navigables : si la longueur fréquentée des fleuves rivières et canaux a diminué, passant de 11.300 en 1913 à 9.800 en 1934, le trafic kilométrique a sensiblement augmenté puisque le nombre de millions de tonnes à 1 kilomètre monte de 6.185 en 1913 à 8.377 en 1934.

On devrait encore faire les mêmes réserves en ce qui concerne le nombre de kilomètres exploités des chemins de fer d'intérêt général dont l'accroissement de 40.783 en 1913 à 43.855 en 1934 est presque entièrement dû à l'apport du réseau d'Alsace-Lorraine. On peut cependant constater toujours, pour les seuls chemins de fer d'intérêt général, que le nombre des locomotives est passé de 13.800 en 1913 à plus de 21.000 en 1923 (pour redescendre aux environs de 20.000 dans les années suivantes) et que le nombre des voitures et wagons s'est accru : au lieu de 425.000 en 1913, il dépassait 590.000 en 1931. Le nombre de voyageurs à 1 kilomètre est passé de 19.410 millions en 1913 à 34.578 millions en 1934. Ces chiffres subissent actuellement une régression par suite de la crise; ils se sont élevés à 29.900 millions en 1925 pour le nombre des voyageurs à 1 kilomètre et à 47.748 millions en 1929 pour le nombre de tonnes de marchandises à 1 kilomètre; ils donnent une idée de l'intensité que peut atteindre le trafic grâce aux améliorations de toutes sortes qui ont été réalisées pour accroître la rapidité, la commodité et la sécurité de ce mode de transport.

Les dépenses du Ministère de la Marine Marchande at-

teignent en 1936 (budget ordinaire) plus de 998 millions contre 88 millions en 1914, dépassant le coefficient 11. Elles ont donc environ doublé, compte tenu de la dépréciation de la monnaie. Il paraît intéressant de relever dans cet accroissement de dépenses la part prise par les subventions. En 1924, sur un ensemble de dépenses ordinaires de 376 millions, 68 millions provenaient d'une subvention à la Caisse des Invalides de la Marine et à la Caisse de Prévoyance, et 77 millions étaient consacrés à l'exploitation des services maritimes postaux d'intérêt général en Extrême-Orient, Australie, Nouvelle Calédonie et en Méditerranée Orientale. En 1928, sur un ensemble de dépenses de moins de 284 millions, 95 millions provenaient de la subvention à la Caisse des Invalides de la Marine, 83 millions de l'exploitation des services maritimes postaux d'Extrême-Orient, et 49 millions de l'exploitation de services postaux entre la France, le Brésil et la Plata. Sur les 998 millions de dépenses de l'année 1936, 203 millions proviennent de la subvention à l'Etablissement National des Invalides de la Marine, 258 millions de l'exploitation des services maritimes postaux d'Extrême Orient et 135 de l'exploitation des services maritimes postaux de la Compagnie Générale Transatlantique. L'effort réalisé depuis la guerre a porté au début sur la restauration et l'amélioration des ports; dans les dernières années, il a consisté à soutenir les lignes maritimes françaises; en particulier l'appui financier apporté à la construction du paquebot « Normandie » a permis de donner au pavillon français un prestige mondial.

On peut enfin signaler les progrès de la navigation aérienne, pour le développement de laquelle de grands efforts ont été faits, puisqu'en 1936 le seul montant des dé-

penses de l'expansion et de la navigation aérienne atteignait près de 174 millions (sur un total de 818 millions représentant les dépenses ordinaires en 1936 du Ministère de l'Air dans la métropole). Depuis 1920 le nombre de milliers de passagers-kilomètre est passé de 615 à 41.921 en 1936, celui de millions de tonnes kilométriques de 6 à 667 pour la poste et de 29 à 715 pour les messageries..

5. LE DEVELOPPEMENT DE L'HYGIENE ET DE L'ASSISTANCE.

En 1913 les dépenses de l'hygiène publique étaient effectuées par le Ministère de l'Intérieur, elles n'atteignaient pas 1 million 1/2; on pouvait les répartir sous les rubriques suivantes :

(En francs)

Hygiène et salubrité générale, épidémies	541.966
Subventions aux œuvres, reconnues d'utilité publique, de protection de l'enfance contre la tuberculose	120.000
Dépenses de personnel et de matériel du service sanitaire maritime	468.750
Subventions à des institutions de bienfaisance et d'assistance par le travail d'hygiène et à des œuvres anti-alcooliques	216.782
Dépenses diverses	11.950
Total	1.359.448

En 1921 les dépenses correspondantes peuvent être éva-

luées à 16.669.000 francs, soit plus de 12 fois celles de 1913. Pour l'année 1936, au budget ordinaire du Ministère de la Santé Publique et de l'Education Physique, on pourrait évaluer les dépenses de l'hygiène à près d'une centaine de millions parmi lesquels il convient de mentionner les chapitres.

Lutte contre la tuberculose	24,6 millions	
Prophylaxie des maladies vénériennes ..	10,3	—
Subventions aux centres régionaux anti-cancéreux	1,1	—

auxquels il faudrait ajouter environ 50 millions de dépenses pour le développement de l'éducation physique et plus de 2 millions de participations et contributions de l'Etat à la construction d'habitations à bon marché et de logements moyens. Ces dépenses n'ont pas manqué de contribuer à la diminution de la mortalité. En 1913 le nombre des décès (morts-nés non compris s'élevait aux environs de 700.000; en 1936, il ne dépassait guère 640.000. Mais c'est peut-être encore dans la diminution de la mortalité infantile que les résultats les plus encourageants ont été atteints, puisque le nombre des décès d'enfants au cours de leur première année tombe de 84 en 1913 à 42 en 1936.

Les principaux services d'assistance¹ comprennent : l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables (loi du 14 Juillet 1905), les institutions distribuant des secours temporaires spécialement en cas de maladie, c'est-à-dire les bureaux de bienfaisance, l'Assistance Médicale Gratuite (loi du 15 juillet 1893) et les établissements hospita-

(1) Statistique annuelle des institutions d'assistance, année 1933.

liers; une troisième catégorie des services d'assistance comprendrait ceux qui ont pour but de protéger l'enfance et de développer la natalité; on y trouve : le service des enfants assistés (loi du 27 juin 1904), l'assistance aux femmes en couches (loi du 17 juin 1913), l'assistance aux familles nombreuses (loi du 14 Juillet 1913), l'encouragement national aux familles nombreuses (loi du 22 Juillet 1923) et les primes à la natalité (loi du 29 Juin 1918 et décret du 30 Avril 1920 ; dans une quatrième et dernière catégorie on placerait les assistés à la charge des départements et de l'Etat.

L'augmentation des dépenses de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables a dépassé de peu le coefficient de dépréciation de la monnaie; leur total ne s'élèverait, en effet, que de 106 millions en 1912, à 620 millions en 1933 (770 millions en comprenant les majorations d'allocations à la charge de l'Etat et 774 millions en tenant compte également des majorations spéciales pour grands infirmes). La contribution des communes a proportionnellement moins augmenté de 1912 à 1933 que celle des départements : celle-ci s'élève de 17 à 154 millions, celle-là passe de 31 à 211 millions. Le total des assistés inscrits au premier Janvier de chaque année n'a que faiblement augmenté : en 1933 il atteignait 661.797 au lieu de 599.061 en 1912; il s'est accru depuis la crise, car de 1920 à 1932 il s'est tenu constamment au-dessous du chiffre d'avant-guerre.

Les dépenses des bureaux de bienfaisance ont peu augmenté; si l'on tient compte de la variation de la monnaie, elles n'ont même fait que se maintenir au niveau de 1912; elles atteignaient, en cette année, 54 millions de francs, elles se chiffraient à 288 millions en 1933. Le nombre des

personnes secourues paraît avoir diminué depuis 1912; on ne peut trouver pour les deux époques de statistiques comparables; cependant, par rapport à la population totale, la proportion des personnes secourues est passée de 34 pour 1000 habitants en 1912 (recensement de 1911) à 19 p. 1000 en 1933 (recensement de 1931).

Les dépenses de l'Assistance Médicale Gratuite passent de près de 29 millions en 1912 à plus de 457,8 millions en 1933; elles auraient donc triplé, si l'on tient compte de la dépréciation de la monnaie; cette augmentation est due particulièrement au développement des dépenses des services départementaux; la part des dépenses des organisations spéciales qui était en 1912, exactement le tiers de l'ensemble, n'en formait plus que 22 p. 100 en 1933. Le nombre total des personnes admises à l'assistance a diminué : en 1912 il dépassait 2 millions, il n'atteint plus que 1.769.000 en 1933; cependant, 59 pour 100 des personnes admises à l'assistance ont été soignées en 1933, soit à domicile, soit dans les hôpitaux de rattachement, au lieu de 54 pour 100 en 1912. La statistique de 1933 montre que l'Assistance Médicale Gratuite s'appliquait pour une forte part aux enfants de 0 à 15 ans puisque sur un total d'environ 1.200.000 personnes secourues ceux-ci comptaient pour plus de 500.000.

Les établissements hospitaliers comprennent les hôpitaux, et les hospices de vieillards, d'infirmités et d'incapables. Leurs dépenses se sont accrues plus que la monnaie ne s'est dépréciée : le total des dépenses spéciales des services hospitaliers (personnel, matériel, nourriture, pharmacie) et des dépenses des services extérieurs (secours à domicile et autres) passe, en effet, de 144,5 millions en 1912 à plus de 1.055 millions en 1933 (en tenant

compte des remboursements de frais). Le nombre des malades admis dans les hôpitaux passe de 710.204 en 1912 (87 départements) à 1.057.000 en 1933 (90 départements). Dans ces chiffres la proportion des malades étrangers a augmenté : elle était de 5,24 pour 100 en 1912, elle est montée à 8,33 pour 100 en 1933. La population des hospices s'est accrue également : elle s'élève de 75.540 en 1912 (87 départements) à 96.823 en 1933 (90 départements). Cette augmentation est de peu supérieure à la diminution du nombre des décès qui s'élevait en 1912 à 21,4 pour 100 hospitalisés et tombe en 1933 à 19,5 pour 100 hospitalisés.

Les dépenses d'assistance qui se sont le plus accrues sont celles qui se rapportent à l'enfance. La plupart, d'ailleurs, sont nouvelles; l'assistance aux femmes en couches date de Juin 1913, l'assistance aux familles nombreuses a été créée en Juin 1913 et a été complétée en 1923 par l'encouragement national aux familles nombreuses; les primes à la natalité datent d'une loi de Juin 1918 et d'un décret d'avril 1920. Seul le service des enfants assistés fonctionnait de nombreuses années avant la guerre; il a été réorganisé par la loi du 27 Juin 1904. Ses dépenses s'étaient accrues assez considérablement avant la guerre : elles passent de 28 millions en 1900 à 42 millions en 1912. Par contre, elles ont très peu augmenté depuis, si l'on tient compte de la dépréciation de la monnaie; elles n'atteignent, en effet, que 253,7 millions en 1933. Le nombre des enfants assistés a d'ailleurs décroché : il tombe de 231.337 en 1912 à 168.158 en 1933. Le nombre des enfants abandonnés et celui des enfants délaissés ou moralement abandonnés ont diminué sensiblement depuis la guerre, tandis que le nombre des enfants trouvés s'est accru ainsi que le nombre des enfants en dépôt ou en garde.

L'assistance aux femmes en couches ne peut être étudiée pour les 90 départements français qu'à partir de 1927. Depuis cette époque, les dépenses qui y sont consacrées ont considérablement augmenté : elles passent de 21.514.000 francs à 59.244.000 francs en 1933. La part de l'Etat a augmenté : elle atteint 606 pour 1.000 en 1933 au lieu de 477 pour 1000 en 1927; les parts des départements et des communes ont diminué : elles tombent de 216 et de 289 pour 1000 en 1927 à 172 et à 176 pour 1000 en 1933. Le nombre des femmes assistées au premier Janvier de chaque année a diminué : il n'atteint que 38.351 en 1933 au lieu de 39.375 en 1927; cette diminution paraît surtout tenir à la réduction des naissances, car la proportion des femmes admises au secours pour 100 naissances s'élève de 39,3 pour 100 en 1927 à 42,1 pour 100 en 1933.

Le total des dépenses de l'assistance aux familles nombreuses a peu augmenté depuis 1927 : il passe de 12.485.000 francs à 12.670.000 francs en 1933. La part des départements dans ces dépenses n'a pas changé : elle est de 21 pour 100. Celle de l'Etat a par contre augmenté, passant de 50 à 58 pour 100 ce qui a permis de réduire la part des communes de 29 à 21 pour 100. Le nombre des familles assistées tombe de 63.000 en 1927 à 47.000 en 1933.

L'encouragement national aux familles nombreuses était destiné, d'après la loi de 1923, à faire bénéficier d'allocations annuelles aux enfants de moins de 13 ans au delà du troisième les familles françaises non inscrites à l'impôt général sur le revenu et ne bénéficiant pas soit des indemnités pour charges de famille allouées à leur personnel par les collectivités publiques, soit des divers secours d'assistance. Le montant des sommes versées par

l'Etat pour l'encouragement aux familles nombreuses, au titre de l'année 1933 s'est élevé à 328 millions de francs contre 95 millions en 1927. Ces sommes comprennent, outre les allocations payées, le montant des frais d'administration du service. Dans les 90 départements français, le nombre des familles bénéficiaires s'est élevé à 679.000 au 31 Décembre 1933 contre 224.000 au 31 Décembre 1928. Ce total atteignait, dans les 87 départements compris dans les frontières de 1914, 183.000 au 31 Décembre 1927 et 44.000 seulement au 31 décembre 1926. Pendant ce temps, le nombre des allocations payées pendant l'année dans les 87 départements passait de 67.000 en 1926 à 292.000 en 1927, pour atteindre dans les 90 départements 439.000 en 1928, 1.079.000 en 1930 et 1.424.000 en 1933. L'augmentation est due au fait qu'un assez grand nombre de familles bénéficiant de l'assistance aux familles nombreuses (loi du 14 Juillet 1913) optent progressivement pour l'encouragement national aux familles nombreuses (loi du 22 Juillet 1923) qui leur offre un secours plus avantageux; depuis 1930, elle est due également à l'élargissement du champ d'application de la loi.

Le principe des primes à la natalité avec participation de l'Etat a été établi par l'article 48 de la loi de finances du 29 juin 1918, d'après lequel un règlement d'administration publique devait déterminer les conditions dans lesquelles les subventions seraient accordées par le Ministère de l'Hygiène, aux départements et aux communes prenant des initiatives financières en faveur du relèvement de la natalité. Dans le décret du 30 avril 1920, portant règlement d'administration publique, sont prévues deux sortes de primes : 1^o) primes allouées à la naissance de chaque enfant français au delà du second et versées au moment

même de la naissance ou au cours des premiers mois; 2°) primes de prévoyance consistant pour une moitié en une rente viagère à capital aliéné en faveur des parents, pour l'autre moitié en une assurance (assurance en cas de décès des parents, ou capital différé sur la tête de l'enfant jusqu'à l'âge de 25 ans). Au cours de l'année 1933, le montant des primes allouées par les départements s'élevait à 39.017.700 francs, la part de l'Etat se montait à 15.792.000 fr. Ces sommes s'appliquaient à 152.237 primes; leur taux minimum variait entre 100 et 400 fr. suivant les départements.

La majorité des aliénés assistés est à la charge du département; seuls les aliénés sans domicile sont à la charge de l'Etat. Les dépenses effectuées pour les aliénés à la charge des départements ont plus que décuplé depuis 1912 : elles passent de 35 millions (87 départements) à 362 millions en 1933 (90 départements). La proportion des fonds fournis par l'Etat s'est élevée de 22 à 103 pour 1.000, pendant la même période; pour les départements cette proportion est tombée de 577 à 412 pour 1.000; pour les communes, elle s'est légèrement relevée, passant de 330 à 390 pour 1.000. L'accroissement du nombre des aliénés explique en partie cette progression : le total des aliénés à la charge des départements passe, en effet, de 63.992 en 1912 à 87.786 en 1933. Dans l'ensemble, le nombre des asiles a diminué : il passe de 115 en 1912 à 107 en 1933, le total général des aliénés traités chaque année augmente et s'élève de 101.461 en 1912 à 126.874 en 1933.

Ces précisions permettent de se rendre compte du développement considérable pris dans différents domaines par les institutions d'assistance à partir de la guerre.

Aux dépenses d'assistance on peut rattacher les dé-

penses qui ont été effectuées depuis 1929 pour la réparation des dommages causés par les calamités agricoles en application de la loi du 18 janvier 1929 et du décret du 7 avril 1933. Ces dépenses ont été, en majeure partie, portées aux comptes spéciaux du Trésor : elles s'élevaient à plus de 400 millions pour l'exercice 1931-1932; elles décroissent dans la suite. Pour l'année 1936, on trouve au Ministère de l'Intérieur une dépense de près de 8 millions pour la réparation des dommages causés par les inondations au cours des années 1933 et 1934.

6. LES DEPENSES PROVOQUEES PAR LA CRISE.

La crise a eu sur les finances publiques deux sortes de répercussions : d'une part, elle venait accroître le nombre des individus qui devaient être secourus par l'Etat et les collectivités locales, d'autre part elle nécessitait des dépenses d'ordre économique pour protéger l'économie française. Le chômage avait presque disparu en France de 1927 à 1929; dans l'intervalle de ces deux années, le nombre des chômeurs secourus tombait en moyenne de 33.600 à 900¹. Depuis 1930 au contraire la moyenne annuelle remonte, elle atteint 2.500 en 1930, 56.100 en 1931, 273.400 en 1932, 276.000 en 1933, 345.000 en 1934, 426.900 en 1935, 432.100 en 1936. En corrélation on constate une augmentation considérable des dépenses du fonds national de chômage. Alors que pour l'exercice 1930-1931 le montant de ses dépenses ne dépassait pas 1 million et demi,

(1) Chiffres publiés par M. LASRY dans sa thèse : « Lutte contre le chômage et Finances Publiques », Paris 1937, page 202.

il atteint 190,4 millions en 1931-1932, 384,2 millions pour l'exercice de 9 mois de 1932, 486,7 millions en 1933, 597,9 millions en 1934, 1.024,4 millions en 1935 et 1.053,2 millions en 1936. Il faudrait ajouter à ces chiffres les subventions, allocations et frais divers des services de secours au chômage qui atteignent environ 17 millions en 1936.

Les dépenses d'ordre économique provoquées par la crise ont été presque toutes inscrites dans les comptes spéciaux du Trésor; on ne trouve guère dans le Budget que les subventions à des Compagnies de Navigation, comme celle qui est versée à la Compagnie Générale Transatlantique et que l'on a mentionnée précédemment. Dans de nombreux cas il s'agissait en effet d'effectuer des avances, telles en 1931 les avances de 2.215 millions à la Banque Nationale de Crédit et de 909.8 millions à la Banque d'Alsace-Lorraine. Comme on l'a vu, ces avances ont pu être considérées dans une forte proportion comme des dépenses publiques puisque leur remboursement intégral n'en peut être envisagé dans un avenir rapproché. Une autre source importante de dépenses d'ordre économique fut provoquée par la défense du marché du blé; cette dernière dépense figure uniquement dans les comptes spéciaux du Trésor. Deux comptes ont été successivement ouverts : le premier est intitulé « avance à la Caisse Nationale de Crédit Agricole en application des lois relatives à la défense du marché du blé »; son montant s'est élevé à 93,7 millions en 1933 et à 194,8 millions en 1934. Le second, dont l'intitulé montre mieux le caractère de dépenses : « Défense du marché du blé » paraît avoir fonctionné simultanément; son montant s'élevait à 46,8 millions en 1933, 337,2 millions en 1934 et 1.064,2 millions en 1935.

Enfin comme dépenses de crise ayant à la fois pour but de lutter contre le chômage et d'améliorer l'état de l'économie française, on peut citer les dépenses entraînées par le plan de grands travaux contre le chômage, qui atteignaient 570,8 millions en 1935 (elles figuraient, elles aussi dans les comptes spéciaux du Trésor). Mais surtout la lutte contre le chômage et l'accroissement de la production ont été réalisés en France comme dans de nombreux pays par le développement des dépenses d'armement.

7. L'ACCROISSEMENT DES DEPENSES MILITAIRES DEPUIS LA GUERRE.

Si l'on considère l'ensemble des dépenses ordinaires et extraordinaires des Ministères de la Guerre, de l'Air et de la Marine, on trouve que ce total atteint, en 1936, le chiffre de 14.406,8 millions, au lieu de 7.007,5 millions en 1920; on pourrait donc dire que les dépenses militaires auraient dans l'ensemble plus que doublé depuis la guerre dans l'intervalle de 16 années. La réalité est plus complexe : les dépenses militaires comprennent des opérations de nature très diverse et qui ont évolué le plus souvent de manière différente : certaines, qui existaient en 1920 ont diminué ou même ont disparu dans la suite; tel serait le cas des dépenses de l'armée d'Orient, de l'entretien des troupes d'occupation du bassin de la Sarre ou encore de l'entretien de l'armée du Levant dont les dépenses ont été fortement réduites, puisqu'elles ne figurent plus que pour 144 millions en 1936 au lieu de 500 millions environ en 1920. D'autres dépenses ont été effectuées dans la suite,

puis ont disparu : l'exemple le meilleur de ce genre de dépenses est l'entretien des troupes d'occupation dans les pays rhénans. Certaines dépenses ce sont trouvées accrues à la suite d'opérations militaires rendues nécessaires par la situation intérieure de certaines colonies; tel fut le cas des dépenses militaires du Maroc et de Syrie. Enfin une masse très considérable de dépenses a eu pour but de développer la puissance militaire de la France, afin de garantir sa sécurité; ces dernières dépenses sont les plus intéressantes à étudier.

Quelques précisions paraissent, cependant, nécessaires pour caractériser les diverses opérations qui viennent d'être énumérées. Les dépenses d'entretien des troupes d'occupation en Rhénanie étaient comprises dans un compte spécial du Trésor intitulé « Entretien des troupes d'occupation en pays étrangers », compte dont elles absorbaient la totalité des dépenses. Leur montant s'est élevé en moyenne à 500 millions; en 1923 et 1924, elles ont atteint 740 et 638 millions, un renforcement des troupes ayant été rendu nécessaire pour l'occupation du bassin de la Rhur : elles décroissent ensuite pendant les exercices 1928 et 1929; en 1930-1931, dernier exercice où elles figurent, elles n'atteignent plus que 53 millions. Les dépenses militaires du Maroc ne s'élevaient en 1919 qu'à 281,3 millions; elles dépassèrent 400 millions au cours des années 1920 et 1921 pour retomber ensuite aux environs de 360 millions; de 1925 à 1931 elles grossissent brusquement en raison des opérations militaires nécessitées par la pacification de la zone insoumise; elles atteignirent 977 millions en 1925, 1.070 millions en 1926 et redescendirent ensuite aux environs de 800 millions jusqu'à l'exercice 1932 : elles n'atteignaient plus, alors, que 541 millions. En 1936,

les dépenses militaires du Maroc dépassent à peine 482 millions.

On peut observer l'accroissement des dépenses d'armement du Ministère de la Guerre de 1920 à 1931 au moyen des chiffres portés à la rubrique « construction et matériel neuf » ; jusqu'en 1925, on constate que l'augmentation de cette catégorie de dépenses est faible : en 1920, son montant atteignait 87 millions, il varie un peu dans les années suivantes et se situe aux environs de 150 millions en 1925. A partir de 1926, il croît rapidement passant à 256 millions en 1926, à 356 millions en 1927, à 509 millions en 1928, à 714 millions en 1929, à 1.014 millions en 1930-1931 et à 1.316 millions en 1931-1932; pour les exercices suivants, ce montant décroît brusquement. Pour avoir l'augmentation des mêmes dépenses après 1931, il faut considérer simultanément les dépenses portées au Budget et celles qui figurent dans les comptes spéciaux du Trésor : « organisation défensive des frontières » ; « programme de travaux intéressant la Défense Nationale », « installation et matériel d'armement ». On verrait alors que les dépenses d'armement des seuls services du Ministère de la Guerre s'élèvent à 1.524 millions pour 1931-1932, qu'elles dépassent 1.700 millions en 1933, qu'elles atteignent 2 milliards en 1935 et près de 2 milliards 780 millions en 1936. A l'accroissement de ces dépenses, il convient de joindre les augmentations qui ont dû être consenties également sur les dépenses des Ministère de la Marine et de l'Air.

La nécessité de développer notre Marine de guerre, ne serait-ce que pour assurer la sécurité des relations avec nos colonies, s'est fait sentir rapidement après la guerre. Alors que les comptes de l'année 1920 ne mentionnent pas 37 millions pour les dépenses des constructions navales, dès

1921 on voit 125 millions figurer en dépenses à la rubrique « travaux neufs et approvisionnements de guerre » ; en 1923, ce montant dépasse 500 millions ; à partir de 1926, il croît rapidement : pour l'exercice 1926, il dépasse 700 millions, en 1927 il dépasse 1 milliard 200 millions, en 1928 il s'élève au-dessus de 1.400 millions, en 1929 il atteint 1.783 millions. Pour l'année 1936, les dépenses figurant au fonds d'armement pour le Ministère de la Marine se chiffrent à près de 1.970 millions.

L'ensemble des dépenses du Ministère de l'Air croît rapidement de 1928 à 1930-1931 puisqu'il passe de 215 millions à plus de 2 milliards ; dans les années qui suivent il se maintient entre 1 milliard 1/2 et deux milliards : en 1936, en comprenant les dépenses du fonds d'armement, il atteint plus de 2.900 millions. Parmi ces dépenses, on trouve jusqu'en 1936 peu d'augmentation à la rubrique intitulée « matériel aéronautique » : elle atteint régulièrement 420 millions (sauf pour l'exercice 1931-1932 où elle dépasse 638 millions) ; en 1935, elle dépasse 475 millions ; en 1936, les dépenses de travaux et de matériels neufs s'élèvent à 1.988 millions dont plus de 1.268 millions proviennent du chapitre « matériel de série de l'armée de l'air, aviation et aérostation ». On peut constater de cette manière que si la progression des dépenses de l'armée de l'Air est plus tardive que celle des autres armes, elle n'en est que plus rapide.

L'AUGMENTATION DES CHARGES DE LA DETTE PUBLIQUE

On a ainsi passé en revue les principales causes de la progression des dépenses publiques. Dans beaucoup de cas une étude plus approfondie serait nécessaire pour comprendre dans toute leur complexité les différents facteurs qui sont intervenus et les modalités de leur action. Une telle étude n'a pas paru nécessaire. Bien au contraire, on a cherché à abréger certains développements en s'efforçant d'éviter que les détails ne voilent l'ensemble du sujet. A l'aide des chiffres donnés, on peut cependant se faire une idée du nombre et de l'étendue des problèmes qui se sont posés.

Dans l'ensemble, l'époque actuelle apparaît comme dominée par les soucis de défense nationale. C'est à eux que l'on doit attribuer, dans une très large mesure la progression des dépenses publiques; on a vu que les seules dépenses militaires des quatre années et demi de guerre atteignaient près de 118 milliards et que la réparation des dommages de guerre avait coûté jusqu'à l'année 1937 plus de 103 milliards; il faudrait ajouter à ces sommes les dépenses de travaux publics qui ont été effectuées pour la remise en état des moyens de communication. Par ailleurs, cette époque fait suite à la période d'avant-guerre pour le développement de l'industrie; on a vu l'accroissement de dépenses qu'avait nécessité la nouvelle organisation des modes de transports. Malheureusement, si cette époque reste marquée par la guerre dès son début, elle est aussi caractérisée depuis la crise par la progression des dé-

penses d'armement devenues indispensables à la sécurité du pays. Son caractère essentiel, du point de vue financier, est sans doute le trouble provoqué dans les Finances Publiques par une dette terriblement lourde dont le service exige chaque année des sommes plus considérables. Sans anticiper sur ce qui sera exposé dans la suite sur la progression des emprunts, ni revenir sur les explications qui ont été données au sujet de la dette viagère, on peut donner sur l'accroissement des dépenses de la dette publique (dette intérieure, dette extérieure et dette viagère) les chiffres suivants ¹.

DÉPENSES ANNUELLES
POUR LE SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE.
(en millions de francs)

1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919
1.284	1.274	1.781	3.333	4.864	7.088	7.987
1920	1921	1922	1923	1924	1925	
15.098	15.892	18.169	19.121	20.155	19.481	
1926	1927	1928	1929	1930	1931	
23.729	23.148	22.908	22.304	22.654	23.041	
1932	1933	1934	1935	1936		
23.660	25.073	27.323	28.554	29.123		

On doit signaler que le chiffre de 1936 est un chiffre provisoire. Le chiffre de 1915 représente les dépenses pro-

(1) Chiffres tirés des Comptes Généraux de l'Administration des Finances, annuaire statistique 1936, p. 202*.

bables de l'exercice. De 1916 à 1924, les sommes portées au tableau sont celles des crédits ouverts ou demandés.

D'après ces chiffres, on peut constater que la charge de la dette publique a subi une augmentation de près de 22 fois son montant de l'année 1913; la progression de ces dépenses compterait donc parmi les facteurs les plus importants de la progression des dépenses publiques. Des efforts ont, il est vrai, été faits depuis la guerre pour diminuer les charges du service de la Dette Publique : les plus intéressants sont, sans doute, la création de la Caisse Autonome d'Amortissement en 1926 et les opérations de conversion de 1932.

La « Caisse Autonome de Gestion des Bons de la Défense Nationale, d'Exploitation Industrielle des Tabacs et d'Amortissement de la Dette Publique » fut créée par la loi du 7 août 1926; la loi du 10 août 1926 devait consacrer son caractère constitutionnel. Son institution résulta du rapport publié par les experts réunis le 31 mai 1926 par M. Raoul Péret, au cours de la grave crise financière que la France traversait à cette époque. Le rôle prévu pour ce nouvel organisme était alors celui de la consolidation de la dette flottante dont l'accroissement excessif constituait une lourde menace pour nos finances. Cette fonction absorba à l'origine l'activité de la Caisse, mais dans la suite, cette dernière put employer de fortes sommes à l'amortissement. D'après le rapport sur les opérations de la Caisse pour l'année 1936, le total des amortissements effectués depuis l'origine s'élève à plus de 42.670 millions, dont 9 milliards pour la dette prise en charge par la Caisse, soit à l'origine, soit en application des conventions du 23 juin et du 7 décembre 1931, et 35.597 millions pour la dette de l'Etat. Il est intéressant de constater, à cet égard, que dans

ce montant de 33.597 millions : les rentes sur l'Etat et valeurs rachetées figurent pour 14.440 millions, les valeurs du Trésor et du Crédit National à échéances massives remboursées, s'élèvent à 6.370 millions et que l'amortissement contractuel (conventions des 12 septembre 1930, 7 novembre 1932, 13 octobre 1933, 12 septembre 1934, 26 juillet 1935, 19 septembre 1935 et 20 décembre 1935) comprend plus de 11.690 millions. D'après ces chiffres, on peut se rendre compte de l'heureux résultat de la Caisse Autonome du seul point de vue de la diminution des charges de la dette publique, puisqu'on peut estimer qu'en dix ans elle a obtenu une réduction de ces charges d'environ 2 milliards. Il est vrai que la Caisse Autonome avait profité, comme le budget général des conversions de 1932.

En 1932, par suite d'abondantes disponibilités sur le marché financier, qui eurent surtout pour effet d'augmenter la demande des fonds publics, de nombreuses valeurs d'Etat avaient dépassé le pair. C'étaient, en particulier, les rentes 5 % 1915-1916, le 5 % et le 6 % 1920, le 4 % 1925, le 6 % 1927 et le 5 % 1928 ainsi que différents bons et obligations et certains titres d'annuité. A la suite d'une réunion du Conseil des Ministres, le Parlement fut convoqué le 16 septembre 1932 et la conversion fut votée à une majorité massive. La loi de conversion devait être promulguée le 17 et publiée au Journal officiel du 18 septembre; elle prévoyait l'échange des anciens fonds contre une nouvelle rente 4 1/2 % amortissable en 75 ans. Le succès de la conversion fut consacré par le communiqué officiel du 4 octobre : « Le Gouvernement avait été autorisé à transformer 85 milliards 1/2 de rentes 7 %, 6 % et 5 % en rentes nouvelles 4 1/2 %. Les porteurs ont accepté la conversion jusqu'à concurrence de 81 milliards. Les demandes

de remboursement s'élevaient à 4.520 millions, mais de nouveaux prêteurs se sont présentés et ont souscrit un capital de 2.935 millions. Le résultat définitif de la conversion fait donc ressortir un remboursement de 1.585 millions, soit 1,85 pour 100 du capital de rentes englobées dans l'opération ». Les conséquences heureuses sur la diminution des charges de la dette publique sont exprimées dans l'exposé des motifs du budget de 1933. Le bénéfice ressortit à 1.407 millions pour le budget général et à 507 millions pour celui de la Caisse d'amortissement, soit au total près de deux milliards.

Malgré les efforts entrepris, la charge de la Dette reste terriblement lourde pour les Finances Publiques puisqu'elle provoque beaucoup plus du tiers des dépenses de l'Etat. On a pu se rendre compte que par suite des déficits budgétaires accumulés pendant et à la suite de la guerre, ainsi que depuis la crise, la progression des charges de la Dette intervenait comme un facteur très important dans la progression des dépenses publiques, facteur dont l'importance ne peut, semble-t-il que se trouver renforcée par l'accroissement actuel des dépenses d'armement qui vient aggraver le déficit budgétaire. Une telle charge n'a pas été sans entraîner de profonds changements dans l'état des finances françaises; ce sera l'objet de la troisième partie.

TROISIEME PARTIE

LA PROGRESSION DES DEPENSES PUBLIQUES :

SES CONSEQUENCES

Une étude de la progression des dépenses publiques limitée à la seule évaluation de cette progression et à la description des principales sources de dépenses qui l'ont provoquée ne présenterait qu'un maigre intérêt, si elle n'était complétée par quelques indications sur l'évolution qu'elle a provoquée dans les méthodes de couverture des charges publiques et sur les répercussions qu'elle a eues sur la prospérité du pays.

La progression des dépenses publiques a montré l'accroissement du rôle de l'Etat, qui, ne se confinant plus dans des fonctions d'intérêt strictement général, a pris en considération de nombreuses situations particulières et est intervenu en faveur de plusieurs catégories d'individus. Les progrès obtenus dans le perfectionnement de l'outillage économique, dans le développement de l'instruction, l'amélioration de la situation des fonctionnaires par rapport à l'état d'avant guerre, le développement de l'assistance, la multiplication des dépenses d'ordre social, l'indemnisation des victimes de la guerre, etc..., n'ont pas été sans resserrer plus étroitement les liens qui unissaient chaque individu à la nation. Cependant à des charges nouvelles devaient répondre des efforts nouveaux : le recours à des moyens exceptionnels fut nécessaire pour adapter à des facultés qui avaient peu varié des besoins accrus. Leur étude permettra de juger, en partie au moins, de la gravité des problèmes financiers actuels et de la menace qu'ils font peser sur l'avenir.

Cette étude comporte normalement l'examen de deux questions : d'une part, il paraît utile de montrer succinctement la manière dont les dépenses publiques ont été couvertes depuis la guerre; d'autre part, il semble intéressant, faute de pouvoir mesurer d'une manière précise les facultés contributives de la France, d'indiquer dans ses grandes lignes les variations subies par le montant du revenu national et l'évolution de sa répartition, considérations sur lesquelles paraissent reposer les possibilités d'imposition de la nation.

CHAPITRE PREMIER

La progression des impôts depuis 1913.

Les recettes budgétaires ont peu varié dans la période des quelque trente années qui précédèrent la guerre. Le total porté dans les comptes généraux passe seulement de 3.530 millions en 1880 à 3.580 millions en 1902; il est vrai qu'il augmente rapidement dans les années suivantes puisqu'il passe à 4 milliards en 1909 et atteint 5 milliards en 1913. Sur ces 5 milliards on peut constater que plus de 1 milliard provenait des monopoles et exploitation industrielles de l'Etat : si l'on met à part une somme d'environ 470 millions venant des produits divers, ressources exceptionnelles et recettes d'ordre, on voit que, sauf 60 millions dûs au domaine, le reste des recettes soit environ 3 milliards 1/2 est d'origine exclusivement fiscale. Parmi les sources de recettes les plus productives venaient en premier lieu, les contributions indirectes (y compris les droits sur les sucres) pour 890 millions, l'Enregistrement se plaçait ensuite avec 835 millions suivi d'un peu plus loin par les Douanes, qui fournissaient 780 millions, et les contributions directes et taxes assimilées qui produisaient 630 millions; le reste, constitué par le Timbre, l'Impôt sur les Opérations de Bourse et la Taxe sur le Revenu des Valeurs Mobilières, ne représentent qu'une somme de 310 millions. Les contributions directes se composaient des

contributions dites les « quatre vieilles » : Contribution Foncière, Contribution Personnelle et Mobilière, Contribution des Portes et Fenêtres et Contribution des Patentes. Réparties d'après les signes extérieurs de la richesse, elles étaient généralement bien supportées par la population malgré les différences de taux qu'elles comportaient suivant les localités. Elles correspondaient à des besoins réguliers de l'Etat et on ne pouvait escompter rapidement un grand accroissement de leur productivité. C'est ainsi que de 1880 à 1913, le rendement de la Contribution Foncière avait peu varié, puisqu'il passe seulement de 177 à 199 millions; il en était de même de la contribution des patentes dont le produit passe de 103 à 165 millions. Les impôts indirects reflétaient mieux le développement de la matière imposable : les recettes de l'enregistrement passent de 550 millions en 1880 à 835 millions en 1913; dans le même temps, le produit des douanes monte de 260 à 778 millions et le produit de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières atteint 138 millions, au lieu de 40 en 1880. Les contributions indirectes proprement dites étaient en faible augmentation : elles atteignaient seulement 697 millions en 1913 contre 614 millions en 1880. Les droits sur les sucres étaient dans le même cas passant de 178 à 191 millions. En somme, les ressources fiscales de l'Etat avant-guerre étaient principalement constituées par les impôts indirectes; elles manquaient d'élasticité comme le montre la présence d'un certain nombre de périodes de déficits budgétaires : de 1892 à 1897, de 1901 à 1903, en 1906, et de 1908 à 1911.

Les ressources des départements étaient, avant la guerre, presque uniquement constituées par les centimes additionnels aux « quatre vieilles ». Leur rendement, par

suite de l'augmentation du nombre des centimes, s'était accru dans une plus grande proportion que celui des impôts d'Etat puisqu'il passe de 157 millions en 1880 à 290 millions en 1913.

Les recettes communales étaient en majeure partie constituées par les centimes et les droits d'octroi. Le produit des centimes communaux avait augmenté un peu plus que celui des centimes départementaux, passant de 1880 à 1913, de 161 à près de 320 millions. Le produit net des octrois n'avait pas eu un dandement aussi accru puisqu'il n'atteignait que 296 millions en 1913, contre 253 millions en 1880.

Dans l'ensemble c'était à un peu plus de 5 milliards que l'on devait évaluer le prélèvement fiscal effectué sur le pays en 1913. Ces ressources ne devaient pas tarder à se montrer insuffisantes à partir de l'ouverture des hostilités.

En 1914, on doit signaler la loi du 27 mars, qui a relevé le taux des contributions foncières des propriétés bâties et non bâties, et surtout la loi du 15 juillet qui, à la veille même de la guerre, créait l'impôt général sur le revenu, première étape vers l'établissement du nouveau système fiscal. Au cours de la guerre, de nouveaux impôts furent établis : telles la taxe exceptionnelle de guerre, créée par la loi du 30 décembre 1916, et la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, créée par les lois du 1^{er} juillet et du 30 décembre 1916. Les taxes municipales ont été relevées successivement par les lois du 29 mars 1914 et du 31 juillet 1917, à l'exception de la taxe des prestations dont le taux est resté le même de la loi du 10 juillet 1901 à celle du 13 juillet 1925. En contrepartie de la suppression de tous les droits d'octroi sur

les boissons, la loi du 22 février 1918 créait un fonds commun des boissons, alimenté par un prélèvement sur les droits perçus par l'Etat et réparti ensuite entre les communes. Enfin, la loi du 31 juillet 1917 venait compléter la réforme des impôts directs amorcée par la loi du 15 juillet 1914; elle supprimait les contributions directes : Mobilières, des Portes et Fenêtres et des Patentes et créait à leur place les impôts cédulaires sur le revenu. Toutefois la loi spécifiait que les centimes perçus sur les principaux des contributions départementales et communales pour frais d'assiette et non-valeurs, frais de confection des rôles spéciaux et de perception des impositions communales, continuaient à être perçus au profit de l'Etat; elle stipulait en outre que « jusqu'au vote d'une loi spéciale établissant des taxes nouvelles de remplacement, les centimes départementaux et communaux portant sur les trois contributions précédentes continuent provisoirement d'être établis et perçus d'après les règles précédemment en vigueur ».

Malgré ces réformes les recettes fiscales de l'Etat, comme celles des collectivités locales, baissent jusqu'en 1916; celles de l'Etat se relèvent alors tandis que les ressources des départements et des communes ne dépassent le chiffre de 1913 qu'en l'année 1918; voici d'ailleurs les chiffres publiés par M. Jean Dessirier¹ :

(1) Progression des impôts de 1913 à 1925 en France et en divers pays par M. Jean DESSIRIER, bulletin de la S. G. F. Juillet 1925, p. 423.

RECETTES FISCALES

(en millions de francs).

	1913	1914	1915
Impôts d'Etat et recettes nettes			
des monopoles	4.066,0	3.366,9	3.207,7
Impôts locaux	1.074,8	1.047,1	954,2
Total	5.140,8	4.410,0	4.161,9
	1916	1917	1918
Impôts d'Etat et recettes nettes			
des monopoles	3.954,3	5.508,0	6.839,1
Impôts locaux	972,6	998,7	1.173,7
Total	4.926,9	6.506,7	8.012,8

Les recettes nettes des monopoles sont calculées en retranchant les dépenses d'exploitation du montant des recettes effectives.

On voit d'après ces chiffres que la guerre a provoqué une réduction importante des recettes fiscales du pays, principalement au cours des deux premières années; en particulier, l'année 1915, qui représente la première année entièrement affectée par la guerre, accuse une diminution des recettes d'impôts de près d'un milliard par rapport à 1913, soit une réduction d'environ un cinquième des ressources fiscales de cette dernière année. C'est seulement en 1917 que les impôts arrivent à dépasser leur produit de 1913. En 1918, les recettes fiscales sont en augmentation de près de 3 milliards par rapport à la dernière année d'avant guerre. Cette augmentation, difficilement obtenue à l'aide des mesures que l'on a indiquées, est ce-

pendant bien faible en regard de l'accroissement des dépenses publiques, qui en 1918 atteignent plus de 49 milliards 500 millions, c'est-à-dire accusent une augmentation de plus de 43 milliards 700 millions par rapport à leur montant de 1913. Aussi de nouveaux efforts durent-ils être effectués dès la fin de la guerre pour augmenter le produit des recettes fiscales.

Certains impôts devaient alors diminuer et cesser leur productivité; c'était le cas des anciennes contributions supprimées par la loi du 31 juillet 1917, ainsi que de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre dont la loi du 30 juin 1920 spécifiait qu'elle cesserait d'être applicable aux bénéfices réalisés après sa promulgation; la taxe exceptionnelle de guerre ne devait plus fournir de recettes après 1923. En compensation, et en vue de diminuer les déficits budgétaires qui avaient atteint 28 milliards en 1917 et 34 milliards en 1918, des élévations de tarif étaient établies sur les impôts déjà institués et de nouvelles contributions devaient être créées. Le taux des contributions foncières était successivement modifié et relevé par les lois du 25 mars 1920, du 22 mars 1924, du 25 avril 1925, des 13 et 19 juillet 1925, des 3 août et 19 décembre 1926. Il en était de même pour les impôts cédulaires créées par la loi du 31 juillet 1917 sur les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices de l'exploitation agricole, les traitements et salaires, les bénéfices des professions non commerciales et les charges et offices qui étaient modifiés et surtout renforcés par diverses lois successives codifiées par le décret du 15 octobre 1926. Dans le même temps, l'impôt général sur le revenu subissait des augmentations de tarif; la loi du 22 mars 1924 devait y apporter encore la majoration du double décime. Le taux

de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières (créée par la loi du 29 juin 1872) passait de 5 p. 100 (loi du 30 décembre 1916), à 10 p. 100 (loi du 26 juin 1920), 12 p. 100 (loi du 22 mars 1924) et 18 p. 100 (loi du 3 août 1926). Il en était de même des droits de timbre et d'enregistrement, ainsi que de l'impôt sur les opérations de bourse. Les droits de douane et les contributions indirectes se trouvaient relevés de la même manière. Les taxes locales subissaient une évolution analogue. La loi du 25 juin 1920 attribuait une partie de l'impôt indirect sur les voitures automobiles aux départements. La loi du 13 août 1926 créait une série de taxes destinées à remédier au déficit des finances locales. Cependant, la création d'impôt la plus remarquable est celle de la taxe sur le chiffre d'affaires issue des lois du 25 juin 1920 et du 30 avril 1921. Cette dernière loi attribuait, en outre, un décime aux départements et aux communes, réparti à raison de deux tiers aux communes et d'un tiers aux départements. Le résultat de ces efforts pour accroître les ressources fiscales apparaît dans les chiffres publiés par M. Jean Dessirier et MM. L. Duge de Bernonville et G. Chevry ¹ :

RECETTES FISCALES

(millions de francs)

	1919	1920	1921	1922
Impôts d'Etat et recettes nettes des monopoles ..	8.633	15.305	18.504	18.857
Impôts locaux	1.435	2.353	3.130	3.680
Total	10.068	17.658	21.634	22.537

(1) Les charges fiscales en France et en divers pays, bulletin de la S. G. F. Juillet-Septembre 1931, p. 545.

	1923	1924	1925	1926
Impôts d'Etat et recettes nettes des monopoles	21.041	26.169,9	29.284,0	37.823,5
Impôts locaux	3.900	4.237,7	4.633,0	5.822,8
Total	24.941	30.407,6	33.917,0	43.646,3

Dans la suite, les excédents budgétaires qui se manifestèrent à partir de 1926 permirent d'effectuer des réductions de tarif. Ce fut le cas pour la taxe sur le revenu des valeurs mobilières dont le taux fut abaissé de 18 à 16 p. 100 par la loi du 26 avril 1930; des modifications furent également apportées aux droits d'enregistrement et de timbre par les lois des 11 et 19 mars 1928, 30 décembre 1928, 30 mars 1929, 31 juillet 1929, 29 décembre 1929, 16 et 26 avril 1930, dont les plus récentes ont réduit les droits. Des réductions de taux furent établies à la même époque, pour la plupart des autres impôts. Enfin, il convient de rappeler que la loi du 7 août 1926 qui créait la Caisse Autonome d'Amortissement lui affectait comme recettes principales : le produit net de la vente des tabacs, le produit de la taxe complémentaire et exceptionnelle sur la première mutation créée par la loi du 3 août 1926 et le produit de la taxe successorale et des droits de mutation par décès.

La matière imposable s'étant développée au cours de ces dernières années et la monnaie ayant été stabilisée au 1/5^e de sa valeur-or d'avant-guerre, on constate encore un accroissement du produit des impôts qui passe de 43.646 millions en 1926 à 51.971 millions en 1927, à 56.683 millions en 1928, à 62.548 millions en 1929 et à environ 60 milliards en 1930. On constate alors le doublement de 1924 à 1929 tant des impôts d'Etat — qui, 26.169,9 millions en 1924 at-

teignent 53.985,7 millions en 1919 — que des impôts locaux qui passent de 4.237,7 millions à 8.562,5 millions. Cet afflux de ressources d'origine fiscale devait être éphémère; au cours des années qui suivirent la crise économique vint, en effet, diminuer les possibilités de contribution du pays. Malgré des aménagements de toutes sortes et de très nombreuses modifications de tarif, dans le détail desquels il ne paraît pas possible d'entrer dans cette étude, on ne cesse de constater jusqu'en 1935 une diminution importante du rendement des impôts français; les années 1936 et 1937 reflètent, il est vrai, une certaine amélioration, mais on doit tenir compte pour l'apprécier de la réduction du pouvoir d'achat du franc dévalué de 30 p. 100 de sa valeur en septembre 1936 et dont la valeur au change a baissé encore dans la suite. Voici l'état approximatif en milliards de fr., du montant des recettes d'impôts de 1931 à 1937 ¹ :

1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
59,7	53,9	52,5	50,7	46,8	48,5	54,9

Ces chiffres montrent que, quel que soit l'accroissement des ressources fiscales en 1937, leur montant est encore de 7 milliards 1/2 inférieur à celui de 1929, malgré la baisse de la valeur de la monnaie depuis cette époque.

Si, pour avoir une valeur plus intéressante de la progression des impôts, on cherche à la convertir en poids d'or en utilisant le cours moyen annuel du kilogramme d'or fin, on obtient les résultats suivants :

(1) Chiffres communiqués par la Statistique Générale de la France.

(Tonnes d'or)

1913	1914	1920	1921	1922	1923	1924
1.658	1.280	1.723	2.432	2.782	2.290	2.401
1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931
2.370	2.044	3.041	3.328	3.663	3.513	3.496
1932	1933	1934	1935	1936	1937	
3.156	3.074	2.969	2.732	2.632	1.960	

On doit faire les mêmes réserves que pour l'évaluation en poids d'or de la progression des dépenses publiques : les années 1925 et 1926 sont vraisemblablement sous-évaluées (en raison de la spéculation); il en est de même de l'année 1936 pour laquelle la brusque élévation des cours pendant le quatrième trimestre n'a pas correspondu à une dépréciation analogue de la monnaie à l'intérieur du territoire. La même remarque serait vraie, en partie, pour l'année 1937.

Quoiqu'il en soit, on peut constater : d'abord la faible augmentation du rendement des impôts au cours de la guerre — puisqu'on ne constate qu'une légère différence entre les chiffres de 1913 et de 1920 — l'augmentation plus considérable du produit de la fiscalité à partir de 1926 — puisqu'au cours des années qui suivirent le chiffre de 1913 s'est trouvé alors plus que doublé — et enfin quelles que soient les réserves qu'on a du faire sur les chiffres de 1936 et de 1937, la diminution importante des produits fiscaux subie depuis la crise, puisque de 1929 à 1936-1937 on peut évaluer cette diminution à près d'un tiers.

Pour avoir une idée de l'effort demandé aux contribuables, on peut exprimer cette progression par rapport au niveau des prix de détail. On a utilisé, à cet effet, la moyenne des indices des 13 articles (base 100 en 1914) publiés par la Statistique Générale de la France pour Paris et les autres villes. On obtient ainsi en millions de francs variant comme le coût moyen de la vie, la progression suivante :

1914	1915	1916	1917	1918	1919
4.414	4.467	3.570	3.827	3.561	3.661
1920	1921	1922	1923	1924	1925
4.671	6.270	7.293	7.335	7.737	7.761
1926	1927	1928	1929	1930	1931
7.766	9.313	10.362	10.477	9.836	9.754
1932	1933	1934	1935	1936	1937
10.093	10.869	10.833	11.442	10.730	9.432

Cette progression est tout à fait intéressante, elle montre que l'effort fiscal demandé au pays n'a cessé de croître de 1914 à 1929, si l'on met à part les résultats obtenus pour les années 1916 et 1917 (pour lesquels les relevés servant de base à l'établissement de l'indice, n'ayant été établis que trimestriellement, peuvent ne pas rendre compte d'une manière assez exacte de la variation du niveau des prix de détail) ¹. D'une autre manière, on est obligé de faire quel-

(1) Annuaire statistique 1936, p. 149*.

ques réserves sur le résultat obtenu pour l'année 1935, au cours de laquelle on observe de forts écarts des valeurs mensuelles de l'indice, puisqu'en janvier il montait à 451 à Paris, alors qu'en août il tombait à 397 à Paris et à 375 dans les autres villes; le chiffre ainsi obtenu a peut être été surévalué. Cette observation permettrait de constater une réalité saisissante : on voit, en effet, sur le tableau présenté que le maximum de l'effort fiscal réalisé se situe aux environs de 10.800 millions soit un peu moins de deux fois et demi le chiffre de 1914. Comme on retrouve le même résultat pour les années 1933, 1934 et 1936, cela semblerait montrer que malgré les efforts réalisés pour augmenter les ressources fiscales, la limite actuelle des facultés contributives du pays paraît atteinte depuis 1933.

CHAPITRE II.

Le développement des emprunts.

L'emprunt a pris depuis la guerre une importance croissante parmi les moyens de faire face aux charges publiques. On se rappelle que la définition qui a servi à établir la progression des dépenses publiques éliminait les dépenses d'ordre et les dépenses industrielles, c'est-à-dire ne comprenait en somme, que des dépenses devant être couvertes en majeure partie par un appel direct aux ressources du pays, soit au moyen de l'impôt, soit au moyen de l'emprunt. On peut donc comparer utilement la progression des dépenses publiques à celles des impôts.

(En millions de francs)

	1913	1914	1915	1916	1917	1918
Dépenses publiques.	5.787,3	11.173,1	23.803,3	31.258,9	43.373,2	49.510,3
Impôts ...	5.140,8	4.414,0	4.161,9	4.926,9	6.506,7	8.012,8
	1919	1920	1921	1922	1923	1924
Dépenses publiques.	48.916,4	49.991,3	50.451,4	51.251,8	49.895,3	47.009,1
Impôts ...	10.068	17.658	21.634	22.537	24.941	30.407,
	1925	1926	1927	1928	1929	1930
Dépenses publiques.	43.927,7	51.148,0	58.751,8	58.219,3	63.731,0	77.429,6
Impôts ...	33.917	43.646,3	51.971,4	56.683,6	62.548,2	60.000
	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Dépenses publiques.	76.713,2	76.003,8	75.345,5	70.517,7	74.013,6	80.973
Impôts ...	59.700	53.900	52.500	50.700	46.800	48.500

Si on considère, pour l'année 1913, que l'augmentation de la dette des départements et des communes par rapport au chiffre de 1912 est de 370,6 millions¹ (10,7 millions pour les départements et 359,9 millions pour les communes); si l'on tient compte, par ailleurs, de l'excédent de 24,8 millions par lequel s'est soldé l'exercice 1913, on voit qu'il reste une somme de 251,1 millions, dont 27,2 et 34,5 ont été fournis par les produits du domaine non forestier et forestier, et dont 185,2 millions proviennent des ressources exceptionnelles; le reliquat soit 4 millions provient des recettes relatées dans les produits divers du budget général, à côté des excédents des monopoles et des services industriels de l'Etat qui ont été comptés dans les recettes fiscales. Cette opération pourrait être faite pour différentes années, elle ne saurait cependant comporter un grand intérêt : les produits domaniaux n'ont subi qu'un faible accroissement, puisque, de 27,2 et 34,5 millions en 1913, ils ne passent qu'à 136 et 291, 9 millions en 1930-1931; par contre, on voit que les ressources exceptionnelles atteignent des chiffres élevés en 1920 et dans les années suivantes jusqu'en 1924; cependant, si on examine le détail de ces ressources, on voit qu'en 1920 sur 5.812 millions portés aux comptes généraux de l'Administration des Finances 3.717 millions proviennent de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre dont le produit est compris dans l'évaluation du rendement des impôts français effectuée par la Statistique Générale de la France; le reste, soit 2.087 millions provient de la liquidation des stocks. On pourrait donner des indications analogues pour les années suivantes, au cours desquelles le produit de la liquidation des stocks revêt une impor-

(1) Annuaire statistique 1936, p. 223*.

tance décroissante puisqu'en 1924 il n'atteint que 126 millions, alors que le produit de la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre se chiffre à 1.215 millions. On doit mentionner, en outre dans les produits divers de l'année 1934 un versement de 627,779 millions effectués par la Caisse Autonome d'Amortissement et provenant de la frappe des monnaies d'argent en 1934, versement fait en application de la convention du 13 Octobre 1933 par laquelle la Caisse renonçait au profit du Trésor à la part du bénéfice de frappe des monnaies d'argent qui devait lui revenir au titre des fabrications effectuées pendant l'année 1934.

En tenant compte de ces considérations on peut juger de l'ampleur que durent revêtir les recours à l'emprunt pour combler les écarts parfois considérables révélés par le tableau.

Avant de voir quel fut exactement l'effet de la progression des dépenses publiques depuis la guerre sur l'accroissement de la Dette, il paraît utile de suivre l'évolution de la Dette Publique avant 1913. On constate que la Dette de l'Etat (Dette intérieure en capital sans la dette viagère) ¹ fait plus que tripler de 1820 à 1870 puisqu'elle passe de 3.590 millions à 12.310 millions. De 1870 à 1887 elle fait plus que doubler puisqu'elle atteint 28.822 millions en 1887; elle reste alors à peu près stationnaire jusqu'en l'année 1900 à la fin de laquelle elle ne s'élève qu'à 28.940 millions. De 1900 à 1909 elle augmente moins que de 1909 à 1913 : elle atteint, en effet, 30.334 millions en 1909, — ce qui représente une augmentation inférieure à 1.400 millions —, alors que son accroissement de 1909 à 1913 dépasse 2.600 millions, son montant atteignant, en

(1) Annuaire statistique 1936, p. 201*.

cette dernière année d'avant-guerre, le chiffre de 32.977 millions. Ce développement de la Dette de l'Etat ne peut être attribué à cette époque aux déficits budgétaires qui, s'ils sont assez fréquent, puisqu'on en compte 17 de 1880 à 1913, sont en général peu élevés; dans le même intervalle, le plus fort déficit est celui de l'année 1885 qui atteint 146,6 millions; les autres sont très modérés : sur les 17 déficits relatés plus hauts 10 ne dépassent pas 50 millions. Il faut ajouter que les excédents de recettes étaient eux aussi au nombre de 17 dans la même période; s'ils sont aussi nombreux que les déficits, leur valeur est plus importante puisqu'on en compte 12 supérieurs à 50 millions, dont 6 dépassent 100 millions, le plus important étant l'excédent de l'année 1881 qui se chiffre à plus de 169 millions.

Si on examine plus en détail, l'accroissement de la dette de l'Etat, avant la guerre, on peut remarquer que si le montant de la dette flottante décuple de 1820 à 1871, passant de 134 à 1.310 millions, ce montant varie faiblement jusqu'en 1913 puisqu'il ne se monte qu'à 1.524 millions en cette dernière année. On peut voir dans la permanence de ces chiffres modérés l'indice d'une gestion des finances publiques prudente et relativement aisée. La dette consolidée s'élève de 3.450 millions en 1820 à 11.516 millions en 1870. A la suite de la guerre de 1870 elle croît encore pour atteindre 25 milliards 178 millions en 1889; en 1913 elle se maintient encore à 25.311 millions. L'accroissement de la Dette Publique avant la guerre doit alors être attribué au gonflement de la dette des chemins de fer qui passe effectivement de 1.825 millions en 1887 à 2.046 millions en 1900, à 4.821 millions en 1910 et à 5.170 millions en 1913.

Si on considère l'évolution de la dette des collectivités locales de 1885 à 1913, on remarque que la dette des départements a été multipliée par 2 1/2 alors que la dette des communes ne l'a été que par 1 1/2. Il est vrai que l'accroissement de la dette des départements est d'autant plus sensible que le montant de cette dette était plus faible : en 1885, elle représentait le 1/7 de la dette des communes, en 1913 la même proportion dépassait de peu le 1/4.

Dette des collectivités locales

(en milliers de francs) ¹

	1885	1913
Dettes départementales	465.442	1.142.446
Dettes communales	3.020.450	4.854.570
Ensemble	3.485.892	5.997.016

L'ensemble de la dette des collectivités locales, ainsi que le montre le tableau ci-dessus, est passé en 1913 au coefficient 1,7 par rapport à l'année 1885. Si on suit la progression de cette dette année par année, on constate que son accroissement se manifeste particulièrement à partir de 1900. On peut voir ainsi qu'en 1901, compte tenu d'une somme d'environ 150 millions représentant des annuités comptabilisées en 1885 la dette des départements serait inférieure à 650 millions.. La dette des communes n'atteignait pas alors 3.850 millions. L'augmentation de la dette des départements après 1901 serait environ le double

(1) Annuaire statistique 1936, p. 223*.

de celle qui a été enregistrée antérieurement; elle atteint le coefficient 1 1/2 pour les communes.

La guerre devait provoquer un accroissement beaucoup plus considérable de la dette de l'Etat que de celle des collectivités locales. Si on compare, en effet, les chiffres fournis par les comptes généraux de l'Administration des Finances et les projets de Budget pour les années 1913 et 1919, on constate que la seule dette intérieure a plus que quadruplé au cours de la guerre.

Montant de la dette intérieure en capital

(sans la dette viagère).

(millions de francs).

	1 ^{er} Janvier 1913	1 ^{er} Janvier 1919	1 ^{er} Janvier 1926	1 ^{er} Janvier 1936
Dette perpétuelle et à terme	31.452	67.780	199.480	277.258
Dette flottante	1.524	56.015	93.435	55.885
Ensemble	32.976	123.795	292.915	333.143

On remarquera l'accroissement très considérable de la dette flottante qui occupait en 1919 46 p. 100 du montant de la dette intérieure au lieu de 3 p. 100 en 1913.

Dans les années qui suivent la guerre, on constate une augmentation simultanée de la dette perpétuelle et à terme et de la dette flottante : En 1926, la dette perpétuelle et à terme atteignait 199.480 millions, le montant de la dette flottante s'élevait à 93.435 millions. En 1936, si le volume de la dette flottante a fortement décru par rapport à l'année 1926, le montant de la dette perpétuelle et à terme a, par contre, considérablement augmenté : l'un est en effet tombé à 55.885 millions, l'autre s'est élevé à 277.258 millions.

Il faut joindre à ces chiffres ceux qui retracent l'augmentation de la dette extérieure en capital :

(En millions de francs).

1 ^{er} Janvier 1919	1 ^{er} Janvier 1926	31 Mars 1932
27.328	196.000	196.800

Ces chiffres représentent des résultats comptables; l'augmentation considérable constatée de 1919 à 1926 n'est qu'apparente : elle provient de dettes contractées pendant la guerre et comptabilisées dans la suite. On doit noter, en particulier, l'accord Caillaux-Churchill de 1926 qui portait sur une somme de 100 milliards.

Si l'on voulait montrer la progression de la dette de l'Etat dans son ensemble (dette intérieure, dette extérieure et dette viagère) en calculant le montant de la dette extérieure au cours du change on aboutirrait pour l'année 1936 à un total de près de 700 milliards. Par rapport à l'année 1913 (où le montant de la même dette n'atteignait que 33.286 millions) la dette de l'Etat se serait accrue plus de 20 fois.

La dette des collectivités locales, qui est loin d'avoir subi un tel accroissement, a cependant considérablement augmenté :

(en millions de francs).

	1913	1920	1923	1929
Dettes départementales ..	1.142.446	1.508.197	2.738.853	3.571.200
Dettes communales	4.854.570	7.448.543	9.229.502	12.890.690
	5.997.016	8.956.740	11.608.355	16.461.890

On voit d'après ces chiffres (résultant des enquêtes du Ministère de l'Intérieur dont la publication est interrompue à partir de 1930) que la progression se maintient, plus forte pour la dette départementale que pour la dette communale, et que pour l'ensemble des collectivités locales, la dette n'est pas loin d'avoir triplé depuis 1913.

Il paraît intéressant de donner quelques chiffres sur l'ampleur des émissions au cours des dernières années. Ces renseignements ont été tirés du bulletin de la Statistique Générale de la France¹. On a calculé la balance des émissions de l'Etat et des collectivités locales. On y a compris les émissions et remboursements de la Caisse d'Amortissement et du Crédit National. En raison de son importance comme aussi de son caractère particulier (service industriel) la balance des émissions des chemins de fer fait l'objet d'une ligne spéciale :

Balance des émissions.

(En millions de francs).

	1929	1930	1931	1932
Etat et collectivités locales	—5.644	—4.441	—3.994	+10.724
Chemins de fer	+2.840	+2.362	—2.536	+6.005
Ensemble	—2.804	—2.079	—6.530	+16.719
	1933	1934	1935	1936
Etat et collectivités locales.	+7.884	+10.598	+11.920	+12.177
Chemins de fer	+5.285	+4.351	+3.158	+1.294
Ensemble	+13.169	+14.949	+14.078	+13.471

(1) Eléments statistiques sur l'épargne en France depuis 1929 par M. Jules DENUZ, bulletin de la S. G. F., Juillet-Septembre 1937, p. 665.

Pour avoir une idée de l'importance de l'appel fait aux épargnants, il faut considérer ces chiffres dans leur ensemble. Dans le détail, l'année 1932 paraîtrait, par exemple, une année de fort appel à l'emprunt alors que le chiffre élevé des émissions nouvelles de l'Etat et des collectivités locales (plus de 10,7 milliards) provient pour une forte part, de l'émission de l'emprunt de conversion 4 1/2 p. 100 qui a eu pour effet de diminuer la charge de la Dette. On peut remarquer que de 1929 à 1931 les remboursements ont excédé les émissions pour l'Etat et les collectivités locales; à partir de 1932, au contraire, l'ensemble Etat-collectivités locales et chemins de fer a nécessité un appel annuel à l'épargne de 13 à 14 milliards.

Ces chiffres sont particulièrement intéressants si on les rapproche des résultats obtenus grâce aux évaluations et aux calculs de M. Denuc sur l'évolution de l'épargne recensée d'après ses différentes manifestations. Quoique ce calcul ne donne que des résultats approximatifs, « en raison à la fois du manque de statistiques et de l'imperfection de celles qui ont été utilisées », on peut cependant conclure à une diminution importante de l'épargne depuis 1932 ainsi que le montreraient les chiffres suivants.

(En milliards de francs).

	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
Evaluation							
de l'épargne.	32,8	46,8	40,9	45,8	29,2	15,8	16,6

On voit ainsi que les émissions publiques absorbent une partie sans cesse plus importante de l'épargne nouvelle, surtout à partir de 1933. La part d'épargne restant disponible pour s'investir dans des entreprises productives diminue considérablement, ce qui n'est pas sans danger

pour l'avenir de l'économie française. Il faut, d'ailleurs, tenir compte du fait que ces chiffres n'ont trait qu'à l'épargne investie en France; il faudrait les multiplier par des coefficients, importants pour les dernières années, si on voulait tenir compte de l'épargne française placée à l'étranger.

Quoi qu'il en soit, on peut dire que si l'on additionnait les chiffres exprimant le rendement des impôts au cours des dernières années et les chiffres représentant le montant de l'appel à l'épargne de l'Etat et des collectivités locales, on obtiendrait des sommes bien inférieures à celles qui ont été trouvées pour les dépenses publiques au cours des mêmes années. C'est que, en effet, la progression des dépenses a eu non seulement pour résultat d'accroître les impôts et les emprunts mais qu'elle a nécessité encore le recours à des moyens de nature exceptionnelle, telle l'inflation qui s'est manifestée de nouveau en France, depuis 1935.

CHAPITRE III.

L'inflation.

Parmi les moyens de faire face à une crise financière aiguë et temporaire, l'inflation tient certainement la première place : elle procure tout de suite des ressources abondantes et ses répercussions ne se font sentir qu'au bout d'un certain temps. Tel était du moins l'opinion que l'on pouvait se faire de l'inflation au début de la guerre de 1914. Certes, la mesure n'était pas nouvelle; l'histoire de la Monarchie Française contenait de nombreux exemples d'altération des monnaies et l'expérience des assignats était encore mémorable; cependant, dans sa forme moderne d'avances de l'Institut d'émission à l'Etat, l'exemple le plus vivant et le mieux réussi restait celui de l'inflation de 1870. Les avances avaient atteint alors un montant de 1.470.000.000 de francs¹, elles furent faites au moyen d'émissions nouvelles de billets, rendues possibles par la suspension de la convertibilité des billets en monnaie métallique. Ces avances furent d'un grand secours à l'Etat qui, sans elles, n'auraient pas été en mesure de soutenir la guerre, et elles n'entraînèrent pas une détérioration sensible ni durable du système monétaire : à son point le plus élevé la prime de l'or fut de 24 à 25

(1) Henri TRUCHY, Les finances de guerre de la France, Paris 1926, p. 40 et suivantes.

pour 1000 dans une courte période, au cours du mois d'Octobre 1871, et à partir de la fin de 1873 les changes nous redevinrent presque constamment favorables; le cours forcé ne fut pas, d'ailleurs, de très longue durée : institué au début du mois d'Août 1870, s'il ne prit fin en droit que le 1^{er} Janvier 1878, en fait il avait cessé dès le second trimestre de 1874. Cette expérience, faite cependant à l'occasion d'une guerre désastreuse, avait conduit à envisager sans répugnance le recours aux avances de la Banque dans l'éventualité d'une nouvelle guerre.

La question était alors réglée, jusqu'au 31 Décembre 1920 où expirait le privilège en cours, par les deux conventions du 11 Novembre 1911. Celles-ci prévoyaient la mise à la disposition de l'Etat par la Banque d'une somme de 2.900.000.000 de francs, dans le cas où le Gouvernement ferait soit la mobilisation générale de l'armée de terre, soit la mobilisation générale de l'armée de mer avec mobilisation partielle de l'armée de terre; l'intérêt de ces avances était fixé à 1 pour 100.

La grandeur des dépenses faites dès les premières semaines de la guerre et la difficulté pour l'Etat, après les premiers revers militaires et l'invasion, de trouver d'autres ressources, obligèrent le Gouvernement à demander une nouvelle avance à la Banque, moins de deux mois après l'ouverture des hostilités. Ce fut l'objet de la convention du 21 septembre 1914 par laquelle la Banque s'engageait à mettre à la disposition de l'Etat une nouvelle avance de 3.100.000.000 de francs, ce qui portait le total des avances à une somme de 6 milliards. Aux termes de cette nouvelle convention, l'Etat s'engageait à rembourser dans le plus court délai possible les avances faites par la Banque, soit au moyen des ressources ordinaires du

Budget, soit sur les premiers emprunts, soit sur les autres ressources extraordinaires dont il pourrait disposer.

L'avance de 6 milliards de francs autorisée par les conventions de 1911 et par celle du 21 Septembre 1914 ne fut pas suffisante. Des conventions successives élevèrent le chiffre des avances autorisées par tranches de 3 milliards de francs; elles portent les dates du 4 mai 1915, des 13 Février et 2 Octobre 1917, des 4 Avril et 5 Juin 1918. Les recours à la Banque n'ont pas cessé avec les hostilités; des conventions du 13 Février 1919 et du 24 Avril 1919 ont autorisé deux nouvelles tranches de 3 milliards, ce qui portait le total à 27 milliards de francs. Les avances réellement effectuées demeuraient, cependant, toujours un peu au-dessous du chiffre autorisé :

Avances réalisées

(en millions de francs).

		progression
Fin 1914	3.900	
Fin 1915	5.000	1.100
Fin 1916	7.400	2.400
Fin 1917	12.500	5.100
Fin 1918	17.150	4.640
Fin 1919	25.500	8.350

Il ressort de là que l'année 1919, malgré la cessation des hostilités, a plus accru le montant des avances de la Banque que la plus onéreuse des années antérieures. Par ailleurs, le montant total des avances aurait dépassé tres

notablement ces chiffres si, chaque année, l'Etat n'avait pas remboursé à la Banque des sommes importantes. Chacun des quatre emprunts de consolidation effectués en 1915, 1916, 1917, et 1918, a été l'occasion d'un remboursement par l'Etat d'une fraction de sa dette. Le rapport de la Banque de France sur les opérations de l'année 1918 fixe à 8.850 millions de francs le chiffre global des remboursements effectués depuis le début de la guerre, principalement à la suite des emprunts de consolidation, et aussi par la cession à la Banque d'une créance de 200 millions de dollars sur le Trésor des Etats-Unis..

Des avances furent également demandées par l'Etat à la Banque d'Algérie; elles firent l'objet des conventions du 30 Novembre 1911, du 6 Septembre 1915 et du 3 Juin 1918; les avances réalisées s'élevèrent à 235 millions de francs; elles furent intégralement remboursées dans le courant de 1920.

La circulation des billets a augmenté parallèlement aux avances de la Banque. En 1913, le maximum atteint avait été de 6.022.000.000 de francs; en Juillet 1914, elle se trouvait être de 5.912.000.000 de francs. A la fin de chacune des années 1914 à 1919, elle s'élevait à :

(En millions de francs)

Fin 1914	10.042
Fin 1915	13.216
Fin 1916	16.580
Fin 1917	22.336
Fin 1918	30.250
Fin 1919	37.275

L'inflation ne pouvait cesser avec la fin des hostilités. On a vu que l'année la plus néfaste a été l'année 1919 au cours de laquelle, la guerre terminée, les avances se sont accrues de 8.350 millions de francs, atteignant à la fin de l'année le chiffre de 25.500 millions de francs. La convention du 19 Décembre 1920 avait prévu une réduction annuelle de deux milliards du maximum des avances, maximum fixé à 27 milliards par la convention du 24 Avril 1919. Mais les avances, qui n'étaient que de 18,7 milliards en janvier 1919, augmentent rapidement en 1919 et en 1920 où elles atteignent 26,6 milliards en Octobre; elles diminuent ensuite jusqu'à 24,6 milliards en Décembre 1921. Le Trésor ne peut ni en 1922, ni en 1923, ni en 1924, effectuer les remboursements prévus et les maxima autorisés doivent être relevés par des conventions. Par la suite, non seulement l'Etat ne peut rembourser les avances, mais il est obligé d'y recourir à nouveau en faisant relever le plafond par une série de conventions; le montant des avances atteint ainsi son maximum en Juillet 1926 avec 37,7 milliards; il diminue ensuite constamment jusqu'en Juin 1928 où il est de 19,2 milliards.

Voici d'ailleurs, les moyennes annuelles du compte des avances directes à l'Etat à la suite de la guerre : ¹

(1) Indices généraux du mouvement économique en France de 1901 à 1931, publiés par la S. G. F., Paris 1932, p. 140.

(En millions de francs)

1919	23.022	}		+ 2.995
1920	26.017			— 523
1921	25.494			— 2.349
1922	23.145			+ 133
1923	23.278			— 393
1924	22.885			+ 3.651
1925	26.446			+ 9.646
1926	36.092			— 8.727
1927	27.365			— 4.817
1928 (1 ^{er} trimestre).	22.548			

Si le compte des avances à l'Etat subit ainsi des variations importantes et de sens variables, par contre le nombre des billets en circulation augmente d'une manière presque uniforme de 1919 à 1928 (stabilisation de droit), ainsi qu'en témoigne la moyenne annuelle des chiffres publiés dans les bilans de la Banque de France ¹ :

Billets en circulation
(moyennes en millions de francs)

1919	1920	1921	1922	1923
37.744	38.186	37.679	36.352	37.356
1924	1925	1926	1927	1928
39.938	44.071	53.420	53.490	60.061

(1) Annuaire statistique 1936, p. 111*.

Seules marquent une régression du volume de la circulation les années 1921, 1922 et 1923, au cours desquelles le montant des avances de la Banque a, dans l'ensemble, diminué puisqu'on enregistre pour ce dernier une réduction de 523 millions de 1920 à 1921, et une réduction de 2.349 millions de 1921 à 1922 contre une augmentation de seulement 133 millions de 1922 à 1923. Si on considère le chiffre de 60.061 millions atteint par la circulation en 1928, on voit qu'il représente plus de 10 fois le chiffre de 1913 qui ne s'élevait qu'à 5.665 millions.

Si la stabilisation de droit devait, en 1928, amener la clôture du compte des avances de la Banque à l'Etat, l'élévation de la circulation des billets devait continuer encore dans la suite, comme le montre le tableau suivant :

Billets en circulation				
(moyennes en millions de francs).				
1928	1929	1930	1931	1932
60.061	64.647	72.119	79.033	82.139
1933	1934	1935	1936	
83.065	81.037	82.163	83.317	86.383
			moyenne des 9 premiers mois	moyenne des 3 derniers mois

Cette augmentation qui atteint plus de 35 pour 100 pour les 9 premiers mois de 1936 et près de 45 pour 100 dans les 3 derniers mois par rapport à 1928 est considérable. Elle a d'abord correspondu à un accroissement de l'encaisse, qui en 1934-1935 atteignait plus de deux fois et demie son montant de 1928. Pour la fin de l'année 1936 elle résultait de la dévaluation de Septembre 1936 qui ré-

duisait le franc du tiers de sa valeur. Elle correspondait aussi, en partie, à une nouvelle inflation qui apparaissait dans les bilans de la Banque de France à partir de la fin Juin, en application de la convention du 18 Juin 1936. En Décembre 1936, la moyenne des avances provisoires sans intérêt à l'Etat (articles 1, 2 et 3) s'établissait à plus de 15 milliards; à la fin de l'année 1937, elle atteignait près de 28 milliards; en Juin 1938, elle dépassait 40 milliards¹.

AVANCES PROVISOIRES A L'ETAT

(moyenne en millions de francs).

1937 :	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
	19.454	19.772	19.971	20.012	19.988	20.330
1937 :	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
	22.140	23.213	26.004	26.918	26.918	27.915
1938 :	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
	31.907	31.904	35.402	39.989	40.134	40.134

La moyenne annuelle de la circulation s'est accrue de 1935 à 1937 puisqu'elle passe successivement de 82.119 millions en 1935 à 84.223 millions en 1936 et à 88.288 millions en 1937. Cet accroissement s'est encore accentué au cours du premier semestre de 1938, ainsi que le montrent les moyennes mensuelles :

(En millions de francs)

1938 :	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
	92.538	92.662	94.965	97.996	99.147	106.401

(1) Bulletin mensuel de la Statistique Générale de la France.

Du point de vue économique cette augmentation ne représenterait qu'une lente adaptation à la nouvelle valeur du franc, puisque pour une dépréciation d'un tiers on devrait aboutir à une circulation de 108 milliards; elle est proportionnellement inférieure à l'élévation de l'indice du coût de la vie à Paris qui passe de 470 en 1936 à 705 en mai 1938. On peut cependant se rendre compte de l'avisement de la monnaie par la hausse des changes et par la diminution de l'encaisse-or, de la Banque de France.

Le cours de la livre sterling s'établissait à Paris à 74,89 en janvier et à 76,78 en septembre 1936; il s'élevait à 105,15 en octobre, atteignait 130,46 en juillet 1937, 147,17 en décembre et 178,17 en juin 1938.

L'encaisse de la Banque de France¹, évaluée conformément aux dispositions de la loi monétaire du 1^{er} octobre 1936, sur la base de 49 milligrammes d'or au titre de 900 millièmes de fin par franc s'élevait à 60.358 millions le 21 décembre 1936 et à 48.859 millions le 23 juillet 1937; en exécution de la convention conclue le 21 juillet 1937 entre l'Etat et la Banque, il a été procédé, le 23 juillet à la réévaluation de l'encaisse-or sur la base d'un poids de 43 milligrammes d'or au titre de 900 millièmes de fin par franc. La nouvelle valeur de l'encaisse s'est trouvée, dans ces conditions, fixée à 55.677 millions de francs. Le 9 décembre 1937 la valeur de l'encaisse atteignait 58.932 millions, elle retombait à 55.808 millions au 16 juin 1938. La proportion de l'encaisse-or aux engagements à vue s'élevait en moyenne à 79,28 pour 100 en 1934 et à 76,60 pour 100 en 1935; elle était tombée à 59,06 et 57,06 en août et en septembre 1936; à la suite de la réévaluation de

(1) Rapport de l'assemblée générale des actionnaires du 28 janvier 1938.

l'encaisse-or, elle se relevait au-dessus de 60 pour 100 dans les 3 derniers mois de 1936, elle s'est maintenue à une moyenne de 53,42 pour 100 au cours de 1937. Elle tombait à 46,83 pour 100 au 16 juin 1938.

CHAPITRE IV.

L'évolution du revenu national.

Pour mettre en relief les considérations précédentes sur le caractère exceptionnel et anormal qu'avaient pris les méthodes de financement employées pour faire face à la progression des dépenses publiques, il paraît utile de jeter un regard sur l'évolution du revenu national. Ce n'est pas, certes, que l'on doive montrer les répercussions de la progression des dépenses publiques sur l'évolution du revenu national; l'étude en paraît extrêmement malaisée, car elle met en cause la plupart des décisions politiques qui ont été prises pour le gouvernement du pays. Mais si l'on tient compte du fait qu'il n'y a pas de barrières permettant d'opposer le revenu de l'Etat et le revenu de la nation, que l'Etat vit de la nation comme la nation vit de l'Etat, que leurs existences se compénètrent au point de former un tout, on verra qu'il serait artificiel de séparer les développements qui précèdent des données qui ont pu être recueillies sur l'évolution du revenu national depuis la guerre. Et tout particulièrement, si l'on pense que toutes finances saines doivent faire une très grande part à l'impôt, que tout assainissement financier ne peut se concevoir que par un large appel aux contribuables, l'objet de cette étude ne saurait paraître déplacé.

Au point de vue financier, l'intérêt d'une étude du re-

venu national est de faire ressortir l'évolution de son montant et de sa répartition; on peut ainsi connaître l'importance de la matière imposable et la manière dont on peut la frapper.

Diverses études avaient paru, dès avant la guerre, sur le montant du revenu national. On citera pour mémoire celles de MM. de Lavergne et Henry et celles de M. Pupin sur la richesse de la France, ainsi que celle de M. Victor Turquan, sur l'évaluation de la fortune privée en France et en divers pays étrangers; M. Colson dans le livre III de son cours d'Economie Politique fournit lui aussi quelques indications intéressantes sur le montant des revenus privés. Depuis plusieurs années M. Dugé de Bernonville donne dans le numéro annuel de la Revue d'Economie Politique « la France Economique » une estimation des revenus privés¹; ses estimations constituent actuellement la meilleure documentation. Le revenu national est calculé en faisant la somme des revenus provenant des différentes sources : revenus du travail et pensions, revenus mixtes (capital et travail), revenus du capital. Voici en milliards de francs l'évolution du revenu national depuis la guerre :

1913	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927
36	110	115	119	134	155	172	208	210
1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
227	245	243	229	206	199	184	172	189

On voit qu'en valeur nominale, le revenu national a

(1) Voir en particulier, les numéros de mai-juin 1933, Mai-Juin 1935 et Mai-Juin 1936.

constamment progressé de 1913 à 1929. La crise, par contre, lui a apporté une diminution importante puisque le chiffre de 1935 reproduit celui de 1925 et que le chiffre de 1936 reste inférieur à celui de 1926.

Pour tenir compte de la dépréciation du franc, on peut comme on l'a fait pour la progression des dépenses publiques et la progression des impôts, exprimer l'évolution du montant du revenu national en tonnes d'or, en utilisant les moyennes annuelles des cours du kilogramme d'or fin; on obtient ainsi les résultats suivants :

1913	1920	1921	1922	1923	1924
11.612	10.736	12.932	14.691	12.304	12.241
1925	1926	1927	1928	1929	1930
12.022	9.743	12.287	13.328	14.348	14.231
1931	1932	1933	1934	1935	1936
13.411	12.064	11.654	10.775	10.043	10.257

On doit faire les mêmes réserves que précédemment sur le cours moyen de l'or fin qui a été utilisé : en particulier, pour l'année 1926 on doit tenir compte de la spéculation qui a été surtout intense au cours de l'été. Quoiqu'il en soit, on peut voir que le revenu national dès l'année 1921 avait dépassé en or, son montant d'avant la guerre; en 1929, il s'était même accru de plus de 23 pour 100 par rapport à l'année 1913. On constate également sa diminution au cours de la crise, spécialement à partir de 1934; en 1935, il avait subi une réduction de plus de 13 pour 100 de sa valeur de 1913.

Pour tenir compte de son évolution en pouvoir d'achat, on peut l'exprimer en francs variant avec l'indice moyen des prix de détail (13 articles). On obtient ainsi les résultats suivants :

(En milliards de francs)

1913	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927
36	29,1	33,3	38,5	39,4	39,4	39,3	37	37,6
1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
41,4	41	39,8	37,4	38,5	41,2	39,2	42	41,8

On peut constater qu'en pouvoir d'achat le revenu national depuis la crise a dépassé la valeur atteinte en 1913. Il n'en est plus de même en 1938.

Enfin les valeurs trouvées pour évaluer le revenu national permettent de se rendre compte de l'évolution de la proportion des recettes fiscales dans le revenu national. On a établi le tableau suivant en pourcentage du revenu national :

*Proportion des recettes fiscales dans le
revenu national (p. 100)*

1913	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927
14,3	16,1	18,8	18,9	18,6	19,6	19,2	21	24,7
1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
25	25,5	24,7	26,1	26,2	26,4	27,6	27,2	25,7

On peut voir que cette proportion varie beaucoup de 1913 à 1927. Depuis cette époque elle semble, au contraire,

atteindre une limite, particulièrement à partir de 1931. Cette observation est d'autant plus intéressante qu'elle corrobore celle qui avait été faite lors de l'étude de l'évolution des recettes fiscales par rapport au niveau des prix de détail; cette observation tendait à montrer qu'il existe une limite aux facultés contributives et que cette limite est atteinte depuis plusieurs années. L'étude de la répartition du revenu national peut apporter à ce fait quelques explications.

La répartition du revenu national avait été étudiée avant la guerre par M. Leroy Beaulieu dans son « Essai sur la répartition des richesses », par M. Loria qui s'était efforcé de dégager les lois du revenu et surtout par M. V. Paréto qui avait même établi une courbe de la répartition de la richesse. L'étude de cette question avait été reprise par M. Séailles dans sa thèse sur « la répartition des revenus ».

La répartition des revenus est intéressante à connaître, que cette répartition soit envisagée par rapport à la nature des revenus ou par rapport à leur importance.

Pour la période d'après guerre, les travaux de M. Dugé de Bernonville fournissent des renseignements précieux sur la répartition des revenus par nature. De 1913 à 1936, on constate des modifications importantes dans la répartition du revenu national par catégories : revenu du capital (valeurs mobilières et propriété bâtie), revenus mixtes (agriculture, industrie, commerce, professions libérales) revenus du travail et pensions (salaires et traitements, pen-

sions et retraites, y compris les pensions de guerre), ainsi que le montre le tableau suivant :

Revenus
(en milliards de francs)

	Revenus du capital	Revenus mixtes	Revenus du travail et pensions	Ensemble
1913	7,1	13	16,2	36
1920	15,3	35	60,3	110
1923	24,5	42,9	66,4	134
1929	40,3	78,1	126,8	227
1935	33,7	37,8	100,1	172
1936	33,5	46,3	109,4	189

En pourcentage la comparaison est encore plus intéressante; elle élimine, en effet, complètement les modifications dans la valeur de la monnaie.

Pourcentage des divers revenus.

	Revenus du capital	Revenus mixtes	Revenus du travail et pensions
1913	20	36	45
1920	13,9	31,8	54,8
1923	18,2	32	49,5
1929	16,4	31,8	51,7
1935	19,6	21,9	58,1
1936	17,7	24,5	57,8

On voit que si la proportion des revenus du capital dans le revenu national a peu baissé, il n'en n'est pas de même de la proportion des revenus mixtes qui est tombée de 36 en 1913 à 21,9 pour 100 en 1935 et ne remonte qu'à 24,5

pour 100 en 1936. Au contraire, les revenus du travail et les pensions prennent une importance croissante dans l'ensemble du revenu national puisque leur proportion passe de 45 pour 100 en 1913 à 58,1 pour 100 en 1935 et à 57,8 pour 100 en 1936. Pour les dernières années, on peut constater que le revenu national est constitué pour plus de sa moitié par des traitements et salaires et par des pensions et retraites. Mais une étude plus détaillées peut fournir d'autres précisions intéressantes. On a vu que la proportion des revenus du capital avait peu évolué; on constate que ces revenus restent partagés de la même manière : un peu plus d'un tiers provenant des revenus de la propriété bâtie, un peu moins des deux tiers du revenu des valeurs mobilières.

*Proportion, dans le revenu national,
des revenus du capital.
(p. 100).*

	Revenus du capital	Valeurs mobilières	Propriétés bâties
1913	20	12,5	7,2
1920	13,9	10,7	3,1
1923	18,2	13,7	4,4
1929	16,4	11,5	4,9
1935	19,6	12,3	7,2
1936	17,7	11,3	6,3

Dans l'accroissement de la proportion des revenus du travail et des pensions, on peut voir la place importante prise par les pensions et retraites.

*Proportion, dans le revenu national,
du revenu du travail et des pensions.*

(p. 100).

	Revenus du travail et pensions	Traitements et salaires	Pensions et retraites
1913	45	43,6	1,3
1920	54,8	52,2	2,6
1923	49,5	46,9	2,6
1929	51,7	47,1	4,6
1935	58,1	50,2	7,9
1936	57,8	50,8	7

En 1913 les pensions et retraites comptaient pour un peu plus d'un p. 100 du revenu national, elles atteignaient (y compris les pensions de guerre) 7,9 pour 100 en 1935 et 7 pour 100 en 1936, soit pour cette dernière année, environ 1/8 de l'ensemble des revenus de cette catégorie.

Il paraît également intéressant d'observer avec plus de détails la réduction des revenus mixtes :

*Proportion, dans le revenu national,
des revenus mixtes.*

(p. 100).

	Revenus mixtes	Agriculture	Industrie et commerce	Professions libérales
1913	36	23,2	11	1,5
1920	31,8	16,8	13,2	1,7
1923	32	15,5	14,6	1,8
1929	31,8	18,2	11,8	1,7
1935	21,9	10,7	8,9	2,2
1936	24,5	13,7	8,7	2,1

L'importance des revenus des professions libérales au-

rait ainsi augmenté passant de 1,5 p. 100 à 2,1 p. 100. La proportion des revenus du commerce et de l'industrie se serait maintenue jusqu'à la crise — puisqu'au lieu de 11 pour 100 en 1913, elle se trouvait à 11,8 pour 100 en 1929 — elle est tombée à 8,7 pour 100 en 1936. Par contre, la proportion des revenus de l'agriculture subit une régression importante : en 1913, l'agriculture produisait près du quart du revenu national, en 1936, elle en fournit moins du 1/7.

On ne peut trouver de statistique d'ensemble de la répartition par importance des divers revenus; cependant, avec quelques réserves, des indications peuvent être utilement extraites des statistiques de l'impôt général sur le revenu et des droits de succession. C'est ainsi que l'on peut constater si l'on tient compte de la dépréciation de la monnaie, la diminution depuis la guerre de l'importance des gros contribuables à l'impôt général sur le revenu¹.

*Nombre de contribuables suivant l'importance
de leurs revenus.*

Années des revenus	1919	1923	1929	1934
<i>Catégories :</i>				
de 7.100 à 10.000 fr.	148.316	268.545		
de 10.000 à 20.000 fr.	219.025	558.419	882.942	1.195.011
de 20.100 à 30.000 fr.	71.846	174.985	503.270	286.716
de 30.100 à 50.000 fr.	52.583	108.443	288.418	107.213
de 50.000 à 100.000 fr.	31.405	58.840	124.551	51.288
de 100.100 à 200.000 fr.	12.139	21.549	39.860	73.700
de 200.100 à 300.000 fr.	3.113	5.521	9.576	26.004
de 300.100 à 500.000 fr.	1.785	3.254	5.768	7.755
de 500.100 à 1 million.	761	1.352	2.522	1.081
1 million de fr. et plus	229	377	806	309
Ensemble	541.202	1.201.285	1.857.713	1.744.947

(1) Renseignements statistiques relatifs aux impôts directs (Ministère des Finances).

On constate, en particulier, que le nombre des contribuables déclarant moins de 20.000 francs passe de 367.341 en 1919, à 826.964 en 1923, à 882.942 en 1929 et à 1.195.011 en 1934; l'augmentation du nombre des contribuables (qui passe de 541.202 en 1919 à 1.744.947 en 1934) est donc due pour une forte part à l'accroissement du nombre des contribuables déclarant moins de 20.000 francs. La réduction du nombre des gros contribuables s'observe principalement de 1929 à 1934 alors que la valeur de la monnaie n'a pas varié; on voit que si les tranches des contribuables déclarant de 100.000 à 500.000 francs ont augmenté leur accroissement correspond à une diminution du nombre des revenus déclarés au-dessus d'un million, et de 500.000 francs à un million dont l'effectif a été réduit de plus de moitié.

Cette statistique doit, bien entendu, être interprétée largement, principalement à cause de la fraude qui s'est développée avec l'élévation des tarifs.

En faisant, également, la part de la fraude, on peut aussi trouver des indications intéressantes dans le nombre des successions déclarées¹. On a comparé dans le tableau suivant, l'année 1913 à l'année 1935 en tenant compte de la dépréciation du franc évaluée à 4/5. Les tranches sont dans les deux cas établies en francs d'avant guerre.

Successions déclarées.

(Nombre en milliers).

1913		1935	
de 1 à 500 fr.	96,7	de 1 à 400 fr.	72,5
de 501 à 2.000 fr.	95,1	de 401 à 2.000 fr.	121,6
de 2.001 à 10.000 fr.	105,2	de 2.001 à 10.000 fr.	127,7
de 10.001 à 50.000 fr. ...	47,7	de 10.001 à 20.000 fr. ...	25,5
de 50.001 à 100.000 fr. ..	7,7	de 20.001 à 200.000 fr. ..	21,4
de 100.001 à 1 million ..	7,6	Plus de 200.000 fr.	1,4
Plus de 1 million de frs .	0,5		
Total	360,5	Total	370,2

(1) Annuaire statistique 1936, p. 156*.

Si l'on observe, en particulier, le nombre des successions déclarées au-dessus de 10.000 francs, on voit qu'en 1913 on en compte 63.500 sur un total de 360.500 soit 17,6 pour 100 alors qu'en 1935 on en compte seulement 48.300 sur un total de 370.200 soit seulement 13 pour 100.

Cette évolution du revenu national n'est pas sans conséquences sur l'évolution des ressources fiscales : la diminution des gros revenus réduit une matière imposable d'une taxation facile et rémunératrice; l'évolution de la structure du revenu national est inquiétante. L'accroissement de la proportion des revenus du travail et des pensions a bien l'avantage d'augmenter le nombre des revenus qui échappent le moins facilement à l'impôt. Cependant, ces revenus sont en général modestes et doivent être frappés avec ménagement. La diminution correspondante des revenus du capital et des revenus mixtes est l'occasion de moins-values; elle est le signe d'une réduction importante de l'activité productrice du pays.

CONCLUSION

Cette étude n'a pas eu pour but de retracer toute l'histoire financière de la France depuis la guerre; encore moins se proposait-elle de faire la critique de toutes les mesures d'inspirations variées qui ont été prises dans ce domaine. Elle s'est seulement efforcée par quelques données chiffrées, d'éclaircir la question de la progression des dépenses publiques; l'évaluation qui en a été faite au début, les précisions qui ont été données sur ses causes, les quelques indications que l'on a pu fournir sur les conséquences qu'elle a entraînées permettent de conclure.

On a vu que le montant des dépenses publiques s'était élevé à plus de 80 milliards en 1936, soit environ 14 fois le chiffre de 1913. Les chiffres qui ont déjà paru et les études actuellement en cours permettent de chiffrer autour de 90 milliards le montant des dépenses publiques en 1937. Pour l'année 1938, il est vraisemblable que ce montant dépassera 100 milliards, soit 18 fois le chiffre de 1913. Afin de tenir compte dans toute la mesure du possible des variations de la valeur de la monnaie, on a exprimé la progression des dépenses publiques en poids d'or et en francs qui varieraient comme l'indice moyen des prix. On a constaté quelques divergences entre les deux résultats : par rapport à la valeur-or du franc de 1913 les dépenses publiques se seraient trouvées en 1936 multipliées par 2,3; en regard de la hausse moyenne des prix ce coefficient deviendrait 3,2. Les chiffres qui ont été donnés ont permis,

sans doute, de se faire une idée de l'influence considérable des dépenses occasionnées par la guerre sur l'accroissement des dépenses de l'Etat. On a pu voir également l'influence des dépenses de la dette viagère et particulièrement de la charge des pensions de guerre et de la retraite du combattant. On a examiné également la charge très importante que les besoins de la Défense Nationale imposaient aux Finances Publiques depuis plusieurs années. Dans chaque cas, on a essayé de montrer par quelques données chiffrées les résultats qui avaient été obtenus. C'est ainsi qu'on a pu se faire une idée du développement de l'instruction et de l'assistance, ainsi que de l'amélioration de l'équipement économique du pays.

Le trouble jeté par la guerre dans les besoins de l'Etat a rejailli sur les méthodes financières qui ont été utilisées pour faire face à la progression des dépenses publiques : on a vu que la progression des impôts s'était trouvée bien inférieure à celle des dépenses du pays. Par rapport au niveau des prix la charge des impôts aurait presque doublé depuis 1913 (elle atteindrait le coefficient 2 en 1936 et le coefficient 1,8 en 1937) : par rapport à la valeur-or du franc la même charge ne se trouverait multipliée que par 1,5 en 1936 et par 1,2 en 1937, par rapport à l'année 1913. En fait, on peut constater que l'écart de moins de 650 millions qui séparait, en cette dernière année d'avant la guerre le montant du revenu des impôts français du total des dépenses publiques atteindrait en 1936 plus de 32 milliards et pourrait être évalué en 1937, à plus de 35 milliards. On a pu se rendre compte de l'accroissement de la Dette Publique qui passerait de 33 milliards en 1913 à près de 300 milliards en 1937, ainsi que des ressources considérables que l'Etat a dû se procurer par des mesures moné-

taires et spécialement au moyen de l'inflation. Le résumé des études de M. Duge de Bernonville sur le revenu national a montré qu'en 1936, soit par rapport à l'or, soit par rapport au niveau des prix ce revenu était sensiblement le même qu'en 1913.

On peut mesurer, dans ces conditions, l'acuité que revêt la crise financière que la France traverse actuellement. Chaque année, le déficit budgétaire s'aggrave; les charges de la Dette Publique absorbent en 1938 environ deux cinquièmes des crédits budgétaires; depuis 1931, les recettes fiscales paraissent avoir atteint la limite des facultés contributives actuelles du pays; elles se maintiennent entre 45 et 55 milliards, ce qui représente un prélèvement supérieur au quart du revenu national. En 1936 et en 1937 les ressources d'impôts n'auront couvert que les trois cinquièmes des dépenses publiques. Les émissions nouvelles de l'Etat, sans compter celles des chemins de fer absorbent chaque année plus de 10 milliards de l'épargne française, qu'une statistique des placements faits et conservés en France ne permettrait pas d'évaluer à beaucoup plus de quinze milliards pour les dernières années. Les circonstances ne pouvant permettre en 1938 de réduction des dépenses militaires, les considérations précédentes poussent à chercher le remède à nos difficultés financières dans un accroissement du revenu national. Seuls semble-t-il le travail et l'effort peuvent permettre à la France, en dominant ses difficultés matérielles, de retrouver la plénitude de sa force et de sa grandeur.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages généraux.

- SAY (J. B.). — Cours complet d'Economie Politique pratique, Paris 1840.
- PARETO (V.). — Manuel d'Economie Politique, Paris 1909.
- COLSON. — Cours d'Economie Politique, tome V, Paris 1926.
- LEROY-BEAULIEU (P.). — Traité de la Science des Finances, Paris 1912.
- ALLIX. — Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française, Paris 1931.
- JÈZE (G.). — Cours élémentaire de Science des Finances, Paris 1922.
- JÈZE (G.). — Cours de Finances Publiques, Faculté de droit de Paris, 1930-1931.
- NITTI. — Principes de Science des Finances, Paris 1904.
- L'ENCYCLOPÉDIE FRANÇAISE, tome X.
- DUFOUR. — Le problème de l'équilibre budgétaire en France depuis la guerre. Thèse Paris, 1935.
- NETTRE. — L'évolution des dépenses publiques en France depuis 1919. Thèse, Paris 1937.
- CHOIX. — L'évolution des grandes masses budgétaires depuis la crise. Thèse, Paris 1937.

II. Ouvrages d'histoire financière.

- SAY (Léon). — Les Finances de la France sous la Troisième République, Paris 1900.
- MARION. — Histoire financière de la France depuis 1715, tome VI, Paris 1931.
- GERMAIN-MARTIN. — La situation financière de la France 1914-1924, Paris 1924.
- Les problèmes actuels des finances publiques en France, Paris 1933.
- Le problème financier 1930-1936, Paris 1936.
- JÈZE (Gaston). — Les Finances de guerre de la France, Paris 1915-1920.
- TRUCHY (Henri). — Les Finances de Guerre de la France, Paris 1926.

III. Ouvrages spéciaux.

- DELAPORTE (Jean). — Le budget départemental, Paris 1930.
- LAINVILLE. — Qu'est-ce que le Budget Communal ? Paris 1933.
Supplément 1937.
- GIROLAMI et DELAPORTE. — Les subventions de l'Etat aux collectivités locales.
- LEROY-BEAULIEU (P.). — Essai sur la répartition des richesses, Paris 1897.
- SELIGMAN. — Essai sur l'impôt, traduction L. SURET, Paris 1913.
—— L'impôt sur le revenu, traduction OUALID, Paris 1913.
- SEAILLES. — La répartition des fortunes en France. Thèse, Paris 1910.
- LORIA. — La synthèse économique, étude sur les lois du revenu, Paris 1911.
- TURQUAN. — Evaluation de la fortune privée en France et à l'étranger, Paris 1901.
- LASRY. — Lutte contre le chômage et Finances Publiques. Thèse, Paris 1937.

IV. Revues.

Revue Politique et Parlementaire.

Revue de Science et de Législation financière, notamment : Théorie sociale de la Science des Finances, SELIGMAN, traduction A. JÈZE. (Octobre-Novembre-Décembre 1936).

La Conjoncture.

Revue d'Economie Politique, notamment : la France économique, étude sur les revenus privés, par M. Léopold DUGE DE BERNONVILLE.

V. Documents financiers et statistiques.

Projets de loi portant fixation du budget.

Projets de loi portant règlement définitif du budget.

Rapports généraux faits au nom des Commissions des Finances de la Chambre et du Sénat.

Rapports publics de la Cour des Comptes.

Inventaire de la Situation financière de la France au début de la XIII^e Législature. Ministère des Finances, 1924.

Rapports annuels de la Caisse Autonome d'Amortissement.

Rapports annuels du Crédit National.

Statistiques des Postes, Télégraphes, Téléphones.

Comptes en matières et en deniers de l'exploitation du monopole des tabacs.

Compte en matières et en deniers de l'exploitation du monopole des allumettes chimiques.

Situation financière des départements (Ministère de l'Intérieur).

Situation financière des Communes (Ministère de l'Intérieur).

Situation résumée des recettes et des dépenses des départements et des Communes pour l'année 1934 (Ministère des Finances).

Comptes administratifs de la Ville de Paris.

Renseignements statistiques relatifs aux contributions directes et aux taxes assimilées.

Bulletin de Statistique et de Législation comparée du Ministère des Finances.

Résultats statistiques des recensements généraux de la population.

Annuaire statistique (Statistique Générale de la France).

Statistique des institutions d'assistance.

Indices généraux du mouvement économique en France de 1901 à 1931.

Bulletin mensuel de la Statistique Générale de la France.

Bulletin trimestriel de la Statistique Générale de la France

Notamment les études spéciales suivantes :

La progression des impôts en France et en divers pays par M. Jean DESSIRIER, Juillet 1925.

Les charges fiscales en France et en divers pays par MM. L. DUGE DE BERNONVILLE et G. CHEVRY (Juillet 1931).

L'enseignement primaire en France depuis la guerre par M. R. RIVET (Janvier-Mars 1936).

Eléments statistiques sur l'épargne en France depuis 1928 par M. Jules DENUC (Juillet-Septembre 1937).

Notes sur l'évolution de la dette viagère, par M. R. RIVET (Avril-Juin 1938).

Journal de la Société de Statistique de Paris, notamment : la statistique des fonctionnaires, par M. R. RIVET (Mars 1933).

Journal Officiel, notamment les numéros du 24 novembre 1931 et du 20 Novembre 1936.

Vu : *L'Assesseur du Doyen*,
A. RIPERT.

Vu : *Le Président de thèse*,
R. PICARD.

Vu et Permis d'Imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

La progression des dépenses publiques : son évaluation.

CHAPITRE I. — L'idée de dépenses publiques	13
CHAPITRE II. — L'évaluation des dépenses publiques	18
CHAPITRE III. — La progression des dépenses publiques ..	26
APPENDICE. — La progression des dépenses industrielles de l'Etat	42

DEUXIEME PARTIE

La progression des dépenses publiques : Ses causes.

CHAPITRE I. — Les causes de la progression des dépenses publiques avant la guerre	54
CHAPITRE II. — Les dépenses provoquées par la guerre ..	63
CHAPITRE III. — La progression des dépenses du temps de paix	77

TROISIEME PARTIE

La progression des dépenses publiques : ses conséquences.

CHAPITRE I. — La progression des impôts depuis 1913	139
CHAPITRE II. — Le développement des emprunts	151
CHAPITRE III. — L'inflation	161
CHAPITRE IV. — L'évolution du revenu national	171
CONCLUSION	182
BIBLIOGRAPHIE	185

